

Transformações

Bahia, Brasil e

Metropolitanas

América Latina

no Século XXI

*Sylvio Bandeira de Mello e Silva
Inaiá Maria Moreira de Carvalho
Gilberto Corso Pereira*
Organizadores



Transformações Metropolitanas no Século XXI

Bahia, Brasil e América Latina

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

REITOR

João Carlos Salles Pires da Silva

VICE-REITOR

Paulo Cesar Miguez de Oliveira

ASSESSOR DO REITOR

Paulo Costa Lima



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA

Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

CONSELHO EDITORIAL

Alberto Brum Novaes

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Niño El-Hani

Cleise Furtado Mendes

Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

José Teixeira Cavalcante Filho

Maria Vidal de Negreiros Camargo

Projeto
PRONEX

fapesb
Fundação de Amparo
à Pesquisa do Estado da Bahia

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



UCSAL
UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO
SALVADOR

OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES

Sylvio Bandeira de Mello e Silva
Inaiá Maria Moreira de Carvalho
Gilberto Corso Pereira

ORGANIZADORES

Transformações Metropolitanas no Século XXI

Bahia, Brasil e América Latina

SALVADOR EDUFBA 2016

2016, Autores.

Feito o depósito legal.

Direitos para esta edição cedidos à Edufba.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

CAPA, PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Lúcia Valeska Sokolowicz

FOTO DE CAPA

Gilberto Corso Pereira e Arivaldo Amorim

REVISÃO

Filipe Cerqueira Castro

NORMALIZAÇÃO

Mariclei dos Santos Horta

SISTEMA DE BIBLIOTECAS - UFBA

Transformações metropolitanas no século XXI : Bahia, Brasil e América Latina / Sylvio Bandeira de Mello e Silva, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Gilberto Corso Pereira, organizadores. - Salvador : EDUFBA, 2016.
383 p. : il.

ISBN 978-85-232-1476-0

1. Planejamento urbano - Brasil. 2. Planejamento urbano - América Latina.
3. Política urbana - Brasil. 4. Capitalismo - América Latina. 5. Crescimento urbano - América Latina. 6. Salvador, Região Metropolitana de (BA) - Condições sociais.
7. Sociologia urbana. 8. Administração Municipal - Salvador (BA). I. Pereira, Gilberto Corso. II. Carvalho, Inaiá Maria Moreira. III. Silva, Sylvio Bandeira de Mello e.

CDD - 711.40981

Editora filiada à:



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Rua Barão de Jeremoabo s/n

Campus de Ondina – 40170-115

Salvador - Bahia - Brasil

Telefax: 0055 (71) 3283-6160/6164

edufba@ufba.br – www.edufba.ufba.br

SUMÁRIO

- 7** APRESENTAÇÃO. Transformações metropolitanas no Século XXI:
Brasil, Bahia e América Latina
Sylvio Bandeira de Mello e Silva
- 11** O PAPEL METROPOLITANO DA CIDADE DO SALVADOR
Milton Santos
- 27** MESTIZAJE TERRITORIAL EN LAS METRÓPOLIS
LATINOAMERICANAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ACTUAL DEL
CAPITALISMO
Pablo Ciccollela
- 49** LÓGICA FINANCIERA, GEOGRAFÍA DE LA FINANCIARIZACIÓN Y
CRECIMIENTO URBANO MERCANTILIZADO
Carlos A. De Mattos
- 83** TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA DINÂMICA URBANA DA REGIÃO
METROPOLITANA DE NATAL
Maria do Livramento M. Clementino, Angela Lúcia Ferreira
- 105** RECIFE – ALGUNS MARCOS DA TRAJETÓRIA RECENTE
Jan Bitoun
- 133** QUADRO DE MUDANÇAS NA ESTRUTURA SOCIOESPACIAL DA
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA ENTRE 2000 E 2010
Renato Pequeno
- 173** DINÂMICA DE UMA METRÓPOLE PERIFÉRICA: Salvador no Século XXI
Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Gilberto Corso Pereira
- 205** GOVERNANÇA URBANA E GOVERNANÇA METROPOLITANA:
desafios para o futuro de Salvador e de sua Região Metropolitana
Sylvio Bandeira de Mello e Silva, Barbara-Christine Nentwig Silva, Maina Pirajá Silva
- 233** METRÓPOLE E GESTÃO URBANA CORPORATIVA: o que muda na
produção recente das cidades brasileiras? Impactos e tensões na Região
Metropolitana de Salvador
Angela Gordilho Souza

- 281** A RECONFIGURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (RMS) A PARTIR DOS ANOS 2000
Angela Borges
- 301** EXPANSÃO URBANA E METROPOLITANA DE SALVADOR
Gilberto Corso Pereira, Maria das Graças Gondim dos Santos Pereira
- 339** A REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE DE ALTA CAPACIDADE COMO INDUTOR DA DESCENTRALIZAÇÃO DE ATIVIDADES URBANAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR
Juan Pedro Moreno Delgado
- 377** SOBRE OS AUTORES

APRESENTAÇÃO

Transformações metropolitanas no Século XXI: Brasil, Bahia e América Latina

Este livro é o resultado de pesquisas efetuadas por pesquisadores da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e da Universidade Federal da Bahia (UFBA) no contexto do projeto Metrôpoles na Atualidade Brasileira: a Região Metropolitana de Salvador. As pesquisas foram desenvolvidas com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do projeto PRONEX-FAPESB/CNPq-PNX003/2001, sob minha coordenação. O livro tem também textos de colegas brasileiros e estrangeiros, especialmente convidados, com relevantes trabalhos sobre a questão metropolitana no Brasil e na América Latina.

Os pesquisadores do projeto já publicaram o livro *Metrôpoles na Atualidade Brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador*, Salvador: EDUFBA, 2014, organizado por Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Sylvio Bandeira de Mello e Silva, Angela Gordilho Souza e Gilberto Corso Pereira. Também foram publicados os

livros *Salvador: transformações recentes*, Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014, organizado por Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Gilberto Corso Pereira (disponível como *e-book* no site do Observatório das Metrôpoles), e *Salvador: os impactos da Copa do Mundo 2014*, Salvador: EDUFBA, 2015, organizado por Angela Gordilho Souza. Muitos artigos, inclusive em revistas internacionais, foram igualmente publicados bem como foram apresentados vários trabalhos em eventos científicos nacionais e internacionais.

O presente livro prioriza a dinâmica metropolitana no Brasil, na Bahia e na América Latina, permitindo comparações e desdobramentos teóricos e metodológicos. O livro começa com a reprodução de um importante texto de Milton Santos, de 1956, mas pouco difundido entre nós, apesar de seu pioneirismo na análise metropolitana na Bahia e no Brasil. O leitor do texto irá perceber a sua atualidade até hoje, especialmente na perspectiva da excessiva centralização metropolitana e no planejamento metropolitano, não só para Salvador, mas também para outras realidades no Brasil e na América Latina.

Os capítulos seguintes priorizam a análise das metrôpoles latino-americanas na crise do capitalismo (Pablo Ciccolella, da Argentina) e a relação entre a dinâmica da lógica financeira e o crescimento urbano mercantilizado (Carlos A. de Mattos, do Chile), temas de grande relevância no mundo atual. Fornecem, portanto, um importante e abrangente quadro de referência para as pesquisas sobre a questão metropolitana.

Os três textos seguintes vão analisar as transformações das metrôpoles nordestinas, inseridas no contexto brasileiro. Destaco a especial colaboração de colegas do Nordeste, Maria do Livramento M. Clementino e Angela Lúcia Ferreira (Natal), Jan Bitoun (Recife) e Renato Pequeno (Fortaleza).

Já a realidade de Salvador vai ser analisada por Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Gilberto Corso Pereira (Salvador como metrópole periférica), por Sylvio Bandeira de Mello e Silva, Barbara-Christine Nentwig Silva

e Maina Pirajá Silva (questões de governança urbana e metropolitana), Angela Gordilho Souza (gestão corporativa no Brasil e em Salvador), Gilberto Corso Pereira e Graça Gondim dos Santos Pereira (crescimento urbano e metropolitano em Salvador), Angela Borges (mercado de trabalho metropolitano em Salvador) e Juan Pedro Moreno Delgado (transporte de alta capacidade na região metropolitana de Salvador).

Assim, o livro traz uma significativa abrangência escalar e de temas de análise sobre a questão metropolitana, envolvendo as metrópoles latino-americanas e brasileiras, todas carentes de análises de suas transformações recentes, fundamentais para o processo de implantação de mudanças que assegurem melhor qualidade de vida, como foi o objetivo da contribuição de todos os trabalhos apresentados.

Destaco, finalmente, que os trabalhos foram apresentados e discutidos em um Seminário Internacional sobre a mesma temática, realizado em Salvador no final de outubro de 2015.

Sylvio Bandeira de Mello e Silva

O PAPEL METROPOLITANO DA CIDADE DO SALVADOR¹

Milton Santos

A função metropolitana

O que é uma metrópole? A definição do que seja uma metrópole não encontra tantas dificuldades como as que marcam a definição de cidade. Nem por isso os autores já se puseram de acordo sobre o que devam considerar como sendo um organismo metropolitano, variando as fórmulas admitidas para conter o conceito. Prendem-se, alguns, aos critérios simplesmente da massa, admitindo, talvez, que ela possa ser manifestação formal da realidade que se procura. Mas, quando exigem, uns, que a metrópole, no mínimo, possua 700 mil habitantes, e outros concedem

¹ Este artigo foi originalmente publicado na *Revista Brasileira dos Municípios*, v. IX, n. 35/36, jul./dez. 1956.

que esse mínimo possa baixar até 100 mil, torna-se evidente o perigo de aceitar tal ponto de partida.

Temos, assim, de nos valer de critérios sobretudo funcionais, reconhecendo Sorre, os organismos metropolitanos, pela posse de funções múltiplas e por um elevado grau de coalescência, isto é, interdependência entre tais funções e, ao mesmo tempo, ampla possibilidade de subsistência da condição urbana, ainda que feneçam, uma ou mais funções neles presentes. De um ponto de vista hierárquico, a metrópole será aquela cidade que não depende de outra; situa-se no ápice da organização urbana, defrontando, assim, sem qualquer dependência, outras que se coloquem na mesma situação.

As metrópoles, por outro lado, exercem, sobre a área que as circunda mais proximamente, uma ação que se pode chamar de “fagedenismo” e consiste nos seus avanços, isto é, na sua expansão sobre a área em derredor, de sorte que áreas, até bem pouco, rurais, logo se transmudam em áreas urbanizadas. Também as grandes cidades, as metrópoles, moldam as atividades do campo que lhe é subordinado, de acordo com as necessidades e preferências, fornecendo-lhe os instrumentos e organizando, assim, o seu espaço.

Os tipos de metrópole – Pierre George classifica as grandes cidades do mundo capitalista, oriundas do desenvolvimento econômico dos séculos XIX e XX, em dois grandes tipos: o primeiro, sendo constituído por “organismos completos característicos do conjunto dos mecanismos econômicos do mundo capitalista”, e o segundo, por “cidades de especulação comercial, criadas pelas populações imigradas durante a época colonial e comportando apenas dois setores de atividade: o primário, (ou melhor, o controle do setor primário regional) e o terciário”. Nesta última categoria, está Salvador, cidade cuja atividade cinge-se a comerciar e fazer escoar os produtos primários, colhidos ou produzidos em sua área de influência; e, como aquelas, um ponto em que a civilização material do mundo moderno toma contato com o mundo colonial, que é o seu *arrière-pays*.

Uma cidade-porto, como é Salvador, presta-se, à maravilha, para representar tal papel. Enquanto, aqui, fruímos de muitos dos equipamentos de que outras grandes cidades, no mundo, também se utilizam, as áreas rurais, salvo exceções, para que a metrópole em nada concorreu, permanecem alheias, inteiramente, às vantagens com que o progresso torna, mais agradável e produtiva, a vida humana.

Tais metrópoles, refletindo, como as demais, a economia a que servem, trazem, em sua fisionomia e em sua fisiologia, as marcas bem nítidas do mundo rural a que se ligam, mas, via de regra, por serem meras intermediárias do mundo capitalista e dos vorazes interesses das nações imperialistas, em muito pouco podem exercer o papel metropolitano que, por sua massa, em outras condições, seria de esperar. E, por outro lado, mercê daqueles recursos que acumulam, em detrimento de sua região, cada vez se distanciam das demais aglomerações, crescendo macrocefalicamente, enquanto as pequenas cidades, criadas para estender, ao campo, as suas influências, jamais lhe conseguem igualar o passo, o ritmo de crescimento, quanto mais superá-lo, como, decerto modo, seria desejável.

Dois aspectos principais podem, pois, ser apontados em metrópoles como a baiana. Padecem do mal de uma excessiva centralização de recursos sociais e técnicos, em relação ao espaço a que presidem e não são capazes de transmiti-los ao resto do território.

Em suma, são morfológicamente organismos metropolitanos em relação ao conjunto, mas são incapazes de exercer bem o seu papel, de funcionarem como metrópole, daí estarem a perder, sempre, e cada vez mais, a sua área de influência.

O que fortalece as metrópoles – o que dá a qualquer cidade a possibilidade de ver aumentado o seu poder são, fundamentalmente, dois fatores, ou dois grupos de fatores. Ela tem que possuir o dinamismo capaz de tornar suas funções vitais interessantes a um espaço regional cada

vez maior e, por outro lado, deve dispor dos instrumentos bastantes para impor a esse espaço o seu predomínio.

Para aquele objetivo, ela contará com os serviços oferecidos à região, mediante os quais se realiza a sua “força de atração”; mas precisa exercitar, também, o que se chamará de “força de expansão”, através do comércio e, na época em que vivemos, sobretudo da indústria. Sem a presença da atividade industrial, num mundo que está a exigir, cada vez mais, produtos manufaturados, nenhuma cidade pode manter intacta e muito menos expandir sua esfera de influência; está fadada a perder sempre o terreno para outras melhor aparelhadas.

Resta a organização do espaço, fator mediante o qual as cidades impõem a sua força e ampliam o seu raio de ação. Se uma cidade se mostra incapaz de organizar bem o espaço que lhe pertence, ou pode vir a lhe pertencer, pela ordenação das atividades presentes ou a serem criadas, pelo estabelecimento de uma rede adequada de boas estradas e pela criação de um sistema ordenado e regular de viação, é evidente que não se poderá surpreender quando apreciar que se contrai o território, anteriormente sob o seu controle.

Assim, vejamos, à luz dos fatos e com o apoio dos números, o que, atualmente, acontece à metrópole soteropolitana. Estes últimos constam de publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou nos foram gentilmente fornecidos pela Inspetoria Regional de Estatística Municipal, a quem os estudiosos de Ciências Sociais na Bahia devem uma ajuda inestimável.

Uma excessiva centralização em Salvador

Seja qual for o aspecto por que se encare a Cidade do Salvador em relação ao Estado da Bahia, é ela macrocefálica. As funções que exerce representam a parcela maior da atividade respectiva no território estadual. Isso se

verifica no campo religioso, econômico-financeiro, político, administrativo, portuário, comercial, industrial, turístico etc., o que lhe atribui um papel verdadeiramente absorvente, de que o estado atual da população dá mostras bem sensíveis.

A população – Se, de acordo com o critério administrativo, considerarmos como “urbanas” as populações das sedes municipais e distritais (1.250.507), a cidade do Salvador aparece, em 1950, com 33,36% do total (417.235). Se levarmos em conta apenas os centros com mais de 2000 moradores (936.523), a metrópole soteropolitana possui, sozinha, quase metade, 44,55%, desse número. Mas, se entendermos como “urbanos” somente os aglomerados com mais de 5.000 almas, somando a estes um total de 727.890, a capital baiana, exclusivamente, reúne 57,31% do número de urbanos estaduais.

Por outro lado, a macrocefalia baiana se torna ainda mais evidente, quando se verifica que, em 1950, a capital era 15 vezes mais populosa que Ilhéus, Feira de Santana ou Itabuna, as cidades do estado seguintes em população. Acima de tal índice, só aparecem Amazonas e Pará, cujas capitais são, respectivamente, 23 e 18 vezes mais populosas que as cidades de Itacoatiara e Santarém, que são, respectivamente, as segundas em população.

Enquanto isso, o índice é de 13, para Pernambuco, em condições talvez mais sintomáticas, como natural exutório do nordeste seco, levando-se, ainda, em conta ser centro industrial mais importante. A seguir, vem São Paulo, cuja civilização industrial, de certa forma, justifica o índice 10; Alagoas, Ceará e Rio Grande do Norte, com sete, seis e cinco, respectivamente, e os demais com números bem menores até o índice dois, do Espírito Santo e do Estado do Rio.

Por outro lado, enquanto a população urbana do Salvador crescia 35,47%, no período intercensitário, oito das 31 localidades que tinham mais de 5.000 habitantes conseguiam superá-la em incremento relativo,

com um máximo de 127,84% para Conquista.² Isso resulta, em primeiro lugar, do fato de serem elas muito pouco populosas em 1940.

Mas, enquanto Salvador se acrescia de 126.792 pessoas, o quadro urbano e suburbano, em globo, aumentava de 312.936 moradores, isto é, Salvador absorvia cerca de 40% do total, número que não é bastante intérprete dos fatos, ficando mesmo aquém da realidade, se levarmos em conta que o aumento de população dos pequeninos núcleos urbanos do interior se deveu principalmente, e salvo raras exceções, ao crescimento vegetativo, enquanto na capital ele foi de origem migratória em mais de dois terços (70,72%). Assim, é lícito concluir que Salvador, sozinha, absorve mais imigrantes que o resto das cidades baianas. Considerando “urbanos” somente os núcleos com mais de 2000 pessoas, Salvador, sozinha, terá absorvido 42,6% do incremento total. Examinando, porém, o que ocorreu entre as cidades com mais de 5000 habitantes, o quadro fica ainda mais ilustrativo.

Em tais localidades, cujo porte parece mais a jeito para absorção de excedentes do mundo rural, o incremento total obtido foi de 34,37%, o que, de certo modo, poderia normalmente ocorrer sem a ajuda migratória, sabido que a taxa anual de natalidade é, no estado, de 45,53.

De qualquer sorte, aquele índice é inferior aos 35,47% de Salvador. Em suma, Salvador, com cerca de 8% da população global do estado, prossegue exercendo uma notável força de centripetismo demográfico, a despeito de suas más condições de atração. Em 1940, ela não possuía mais que 7,4% do total do estado. Em 1872, o município da capital representava 9,3% da população do estado, mas era incomparavelmente maior e tinha uma área rural relativamente populosa. Por outro lado, àquela época, poucas cidades haviam de importância, fora do Recôncavo.

A situação econômica – A excessiva centralização dos meios de transporte é outra das características da principal cidade baiana. Dos 17.517 veículos motores com que conta a Bahia, quase metade, isto é, 8.706,

² Município de Vitória da Conquista, nota dos organizadores.

pertence à metrópole. Os meios de comunicação padecem igualmente desse centripetismo. Eram, em 1954, 12.145 os telefones do estado, estando 11.775 na capital e somente 370 no interior. O movimento do porto de Salvador é outro índice indiscutível de sua macrocefalia. Dos 2.490 navios entrados em 1954 nos portos baianos, 1.246, isto é, a metade, fê-lo em Salvador, com uma tonelagem de registro igual a 3.690, sobre um total de 4.533. Não fora Ilhéus, enfeixando a quase totalidade da exportação do cacau, a desproporção seria ainda maior. Toda a importação do exterior foi, em 1954, feita pelo porto da capital: cerca de 241.044 toneladas, valendo Cr\$ 926.719.000,00.³

Salvador, em 1953, recebia 9.760 aviões com 70.752 passageiros, enquanto o aeroporto seguinte em importância, o de Ilhéus, contentava-se com 2.174 e 14.700, respectivamente, deixando os demais muito longe. No que se refere à carga, a desproporção era a mesma: 2.526 contra 389 toneladas. Enquanto os bancos do interior possuem um capital não maior que 50 milhões, esse número era, em todo o estado, de 332 milhões e 370 mil cruzeiros. Em 1954, os depósitos bancários na capital compreenderam 78% do total, e os empréstimos, cerca de 71%. Quando se sabe, neste último caso, que os 29% restantes para o interior serviram, também, ao financiamento da lavoura cacauzeira, vê-se logo quão pouco sobrou para o restante das atividades agrícolas. Essa excessiva concentração de recursos financeiros na metrópole significa, por outro lado, que o grosso dos capitais disponíveis em Salvador se dirigiu para o comércio; a capital, falhando no seu papel de animadora da *mise en valeur* dos campos. De fato, dos 2.295.835 mil cruzeiros emprestados em 1955, 839.385 mil foram para o comércio, 399.217 para a lavoura e 388.598 para a indústria.

Outro aspecto da excessiva centralização é dado pelo giro comercial. Salvador, com 562 dos 21.085 estabelecimentos, em 1954, aparece com 10.640 milhões contra 24282 milhões do estado todo. Em 1950, o

3 A unidade monetária à época em que foi escrito este texto era o Cruzeiro, nota dos organizadores.

comércio atacadista do Salvador representava 83,88% do total estadual, e o comércio varejista, 45,60%.

O que ocorre com a indústria é, também, muito significativo. Eram, no estado, em 1953, 1.646 estabelecimentos, empregando cerca de 34.504 pessoas, com uma produção global no valor de 2.908.103 mil cruzeiros. Salvador, com 362 estabelecimentos, ocupava 13.647 pessoas com uma produção de 1.656.855 mil cruzeiros. Mais da metade da fragilíssima produção fabril baiana se concentra, pois, na capital, tal índice podendo ser ampliado se, do cômputo geral, retirarmos as indústrias extrativas e as agrícolas. Por outro lado, enquanto o valor da produção industrial de Salvador quase triplicava entre 1949 e 1953 (690.198 mil cruzeiros em 1949), no resto do estado apenas dobrava (665.741 mil cruzeiros em 1949), devido aos acréscimos substanciais na indústria do cacau, em Ilhéus, à alta dos preços de açúcar (Santo Amaro e S. Francisco do Conde), dos tecidos (Valença) e do fumo (Maragogipe, Cachoeira e Santo Amaro), do charque de Barreiras e ao progresso da indústria extrativa da magnesita (Brumado).

A situação social – Salvador possuía, em 1953, 4.918 dos 7.326 leitos do estado, a quase totalidade dos para tuberculosos (447 em 478) e para doentes mentais (1.036 em 1.041). Para atender pessoas portadoras de outras moléstias contagiosas, conta com 325 num total de 390 leitos. Servindo em tais estabelecimentos, havia 544 médicos, dos quais a metade, 288, só na capital. Aliás, o estado todo, em 1954, contava com 1.264 médicos, sendo 755 na capital, isto é, cerca de 60%.

A capital abrigava, também, 382 dos 532 engenheiros do estado e 103 dos 287 agrônomos. Salvador, em 1950, possuía cerca de 42,74% das casas que no estado dispõem de aparelhos sanitários, 54,24% das que têm instalações elétricas e 71,19% das que possuem água encanada. Para realçar a penúria em que Salvador se encontra nesse particular, basta dizer que, naquele ano, somente 3,87% dos domicílios baianos tinham água encanada, 7,56%, iluminação elétrica e 10,03%, aparelhamento sanitário.

Isso, por outro lado, deixa ver a importância dos números relativos a Salvador, realçando a sua desproporção em relação ao resto do estado. Quanto ao problema da educação, a centralização de recursos é também fácil de demonstrar. Das 19 escolas superiores com que contamos, somente uma resta no interior e assim mesmo é um estabelecimento de ensino agrícola. Abriga 24 dos 2.711 acadêmicos do estado. O próprio ensino normal tem, na capital, oito das 11 unidades, 67 dos 90 professores e 447 dos 503 alunos matriculados. No que refere ao ramo industrial do ensino, a totalidade dos estabelecimentos, professores e alunos concentra-se na capital. O ensino secundário está mais difundido (35 num total de 93 ginásios), embora estejam, no interior, somente três dos cursos científicos e nenhum curso clássico.

O ensino comercial, por motivos óbvios, obteve uma considerável expansão nestes últimos anos. São, na capital, apenas quatro das 14 unidades do ciclo básico, mas nove dos 16 cursos técnicos.

Salvador tem 68,86% de sua população maior de cinco anos sabendo ler e escrever, enquanto a média estadual era de 27,23% em 1950. Não é para admirar que isso aconteça. Lá estão 1.530 dos 7.756 professores primários com exercício no estado e 45.931 dos 259.217 alunos matriculados. As unidades escolares são 630 num total de 5.069. Se voltarmos as vistas para o ensino propriamente estadual, deixando de lado o particular e o municipal (que entra com metade do número total de escolas-2.529), vamos verificar que a capital conta com quase um terço do professorado, isto é, 1.201 em 4.426, com um quinto das escolas, 407 em 2.128, e um quarto da população escolar, 37.205 em 152.058.

As fraquezas da metrópole soteropolitana

A pobreza de indústrias – A leitura pura e simples dos dados estatísticos relativos ao comércio de uma cidade não basta para fazer luz, em relação ao papel que ela representa no conjunto da região. Percentagens

avultadas, como é o nosso caso, podem revelar tão somente aquela centralização de que falamos, não refletindo a força de expansão urbana. O comércio, atividade, por excelência, intermediária, faz com que a cidade espelhe, por um lado, o trabalho exercido no interior da sua região e as necessidades manifestadas do exterior, de tal sorte que qualquer variação de intensidade ou a menor revolução operada nos transportes, um qualquer desses fatores, de logo se reflete nas pulsações da vida local. Sob esse aspecto, a cidade não é capaz de exercer atividade criadora, funcionando, a economia que preside, de acordo com a advertência de Gotnam, quando considera as civilizações como verdadeiros relógios, “que necessitam dos estímulos de fora para poderem continuar funcionando”.

A indústria, porém, abre, por si só, novos mercados à cidade que a possui, criando, assim, novas fontes de poderio. Que cidade pode hoje garantir-se na sua hierarquia, se, em lugar de fabricar os produtos manufaturados de que carece a sua região, preterir o papel de intermediária entre os centros fabricantes e as áreas consumidoras? É evidente que não demorará em ver que tais áreas logo preferirão comprar diretamente.

Essa é uma das fraquezas do Salvador. Se, entre 1940 e 1950, o seu parque industrial mais que duplicou, isso, porém, tem um significado muito restrito, quando se sabe que índices eram presentes há 16 anos atrás. Sua atividade industrial é, ainda hoje, quase insignificante. Se, em 1940, eram 10.832 as pessoas ocupadas em fábricas com mais de cinco trabalhadores, em 1951, eram apenas 15.303, sendo 13.343, em indústrias de transformação.

A principal indústria soteropolitana é a de produtos alimentares, representando cerca de 45% do total de 1950, seguida pela indústria têxtil, com 15%. Isto mostra que a indústria é, sobretudo, de tipo urbano, nem se dirigindo para os setores básicos responsáveis “pela proliferação de outras indústrias”, nem para aqueles outros, também básicos, que atuam na modernização da lavoura. A falta de indústrias se reflete no baixo padrão de vida da população. Enquanto, no ano de 1949, cada baiano da

capital comprava, em média, no comércio de varejo, cerca de 2,6 mil cruzeiros; tal índice era de 4,5 para Porto Alegre; 4,4 para o Distrito Federal; 4,1 para São Paulo e 3,6 para Belo Horizonte.

A cidade não tonifica o seu mundo rural – É assim, pela fraqueza industrial, que se explica uma das maiores falhas de Salvador no que tange ao exercício do seu papel de metrópole. Toda metrópole, além de dobrar o seu mundo rural às suas necessidades, adaptando-o aos seus gostos, dá-lhe os instrumentos indispensáveis à sua modernização, obrigando-o a racionalizar a sua produção, que a cidade consome ou industrializa. Ali não ocorre nada disso. No próprio Recôncavo, a dois passos da capital, se dele abstrairmos as torres do petróleo que atualmente o pontilham, veremos a mesma paisagem de século, o mesmo atraso multissecular, a esclerose das técnicas e a conservação das práticas culturais do passado. Nesse particular, devemos anotar os tímidos esforços de reprodução, seja pela fábrica de adubos que está operando em Cruz das Almas, animada, porém, por capitais da cidade, seja pela de nitrogênio que se planeja instalar à sombra da exploração petrolífera. Certo é, porém, que Salvador falta ao seu dever de dar o tônus à vida rural, especialmente por não se haver dotado dos recursos industriais indispensáveis a isso. Alguns economistas bisonhos, presos a fórmulas de gabinete, ainda persistem afirmando que uma forte agricultura é a responsável pelo progresso industrial. De fato, é o contrário o que acontece. Sem indústria, é impossível modernizar e melhorar a agricultura.

Um turismo pouco desenvolvido – Salvador, por outro lado, tem se mostrado incapaz de fomentar uma indústria que, à falta de outras, podia ser a sua principal, e cuja matéria-prima foi legada pela natureza e pelo próprio passado, que lhe deram uma paisagem colorida e diferenciada e fizeram de sua fisionomia urbana, das peças que a constituem, um relicário como, sem exagero podemos afirmar, não há outro igual em todo o Brasil. Cuida-se agora, é bem verdade, de planificar o turismo; e os primeiros resultados são até entusiasmadores. Mas, além de

outros equipamentos também indispensáveis, falta o principal para um bom resultado, no que refere ao assunto. Há falta de hotéis, na qualidade e quantidade que seria de desejar. Exceto o Hotel da Bahia, podemos enquadrar na classe dos razoáveis mais uns sete ou oito, cujas acomodações não somam 300 vagas. O seu preço, todavia, não é de molde a atrair visitantes não ricos, e o turismo, de há muito, deixou de ser um privilégio para democratizar-se à luz das necessidades existenciais do homem médio e dos recursos que a técnica lhe põe à disposição por baixo preço. Não há, outrossim, bons restaurantes acessíveis no centro comercial. Por outro lado, o turismo também se mostra, cada vez mais, um fenômeno inerente às precisões do homem de cidade. Com as suas populações permanentemente afadigadas pelos desgastes da civilização industrial, cansada da vida monótona que encontram no dia a dia da fábrica ou do escritório, na espera angustiante do transporte ruim em filas intermináveis, do quadrado em que, nos apartamentos e quartos, têm de encerrar-se com a família, as metrópoles, a bem dizer, “criam”, na periferia ou nas proximidades, os seus locais de recreio, fomentando grossas correntes de turismo interno, alimentadas pelo homem urbano, que se desloca até elas, nos fins de semana ou em gozo de férias. Ainda aqui, a cidade do Salvador, com tantos e tão belos sítios aproveitáveis, foge ou se mostra inferior aos seus deveres de metrópole. São Francisco do Conde, que, com as suas relíquias do passado, poderia ser um local de visita dominical obrigatória, mediante pequenos navios ou lanchas velozes, permanece como uma reminiscência ainda viva dos fastos da antiga vida rural, mas é uma sombra do passado, sacudida de longe em longe por um acontecimento diferente de sua existência modorrenta. A ilha de Itaparica está ali defronte e até qualquer de suas localidades chega-se hoje em espaço de tempo muito maior do que se fazia há um quarto de século. Os transportes são ronceiros e incômodos. Chegando-se, não se encontra uma estalagem decente, exceto a que foi construída pelo governo e cobra preços realmente exorbitantes.

Muitas outras ilhas povoam e enchem de beleza a Baía de Todos os Santos, mas a irregularidade e desconforto dos transportes, somados à completa ausência de boas instalações para hospedar os turistas, desanimam quantos tenham em mente visitá-las. Pois o turismo subentende um certo grau de conforto e comodidade, sem o que nenhum homem civilizado se abalança a deixar própria casa.

Diminui a área de influência – Não é, pois, para admirar que Salvador veja diminuída, cada dia que passa, a sua área de influência. Outrora, comandava o comércio em todo o estado e ainda em grandes áreas de Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Piauí, Goiás e Minas. Hoje, cidades do Planalto Ocidental ligam-se comercialmente a centros de Goiás, outras sanfranciscanas satisfazem necessidades não primárias, como educacionais e de produtos industriais fabricados em Belo Horizonte e outras cidades mineiras, como Pirapora, Montes Claros e Januária. O mesmo sucedendo com inúmeras localidades do sudoeste, a quem a passagem da Rio-Bahia veio trazer essa oportunidade. O extremo sul cada vez comercia mais com Vitória do Espírito Santo e Rio de Janeiro, sem falar nas cidades mineiras marginais à ferrovia de Caravelas, como Nanuque, Teófilo Otôni e Carlos Chagas, que fornecem àquelas populações até produtos primários de alimentação. Nas proximidades da fronteira com Sergipe, é com cidades desse último estado que se fazia comércio. Juazeiro, que é a capital do médio São Francisco baiano, por sua vez, não prolonga até a sua área regional apenas a influência de Salvador, pois leva até essas populações inúmeros produtos que Recife lhe pode fornecer e Salvador não, ou que lhe chegam por preços melhores que os da capital baiana.

Outro aspecto segundo o qual se presencia não se ter sabido organizar o espaço que lhe pertence, é que também Salvador não foi capaz de seguir o ritmo da revolução dos transportes, quase parando na época anterior à que o mundo historicamente percorre. Sua frota mercante minguou e se tornou obsoleta; e, por mais incrível que pareça, o número de viagens da navegação baiana para os portos do sul do estado diminuiu

a olhos vistos. O mesmo se pode dizer em relação ao que se passa no rio São Francisco. Por outro lado, portos como o de São Roque, construído para ser, sob certos aspectos, subsidiário do da capital, não foi ainda capaz de preencher tal papel. Nazaré, sobre o rio Jaguaripe, é que é o verdadeiro porto da desmantelada estrada que leva o seu nome.

Essa desorganização dos transportes baianos, de certo modo, é reflexo de sua pobreza industrial, pois, como se sabe, ao lado do fato de que o transporte cria a mercadoria, há o fato, também verdadeiro, de que a mercadoria provoca o transporte.

Se isso acontece no que poderemos chamar de zona de transição da influências soteropolitana para a de outras metrópoles ou cidades, o âmago do território não o sofre menos. As capitais regionais do estado, todas elas, deixam de comerciar com a cidade do Salvador, preferindo fazê-lo diretamente com os centros fabris, aproveitando-se das facilidades do transporte direto pelo caminhão. Este, embora mais caro, é infinitamente mais regular que o transporte por água e, por mais incrível que pareça, mais seguro que o ferroviário. Nesse particular, notam Artur Ferreira que o comércio baiano não perdeu ainda mais substância pelo hábito que tem de tolerar, além do prazo, o pagamento das duplicatas. Essa tolerância pode até ser uma arma, utilizada pelos atacadistas a fim de manterem parte da clientela, que agora passa a outras mãos.

Uma metrópole displicente

De Salvador, pode-se dizer, de certo modo, que nasceu predestinada ao papel de metrópole. O sítio em que está colocada era, pelos indígenas, considerado o coração do país, que figuravam em forma de uma pomba; e, pela coroa portuguesa, foi o escolhido para cabeça da colônia.

Eliminado o embaraço causado no Recôncavo pelo gentio indócil, as ricas terras do massapê passaram a ser aproveitadas na lavoura da cana,

para a qual, além das excelentes condições edáficas, as de clima eram também favoráveis, como, ainda, a conjuntura internacional.

A Baía de Todos os Santos, a cuja margem plantou-se a cidade de Tomé de Sousa, é a vertente de inúmeros rios, cujas águas serviram ao trabalho dos engenhos e em suas margens, no limite das marés, foram surgindo cidadezinhas, feitas escoadouros naturais da produção, que era entregue em barcos e saveiros ao porto do Salvador, onde avinham buscar os veleiros transatlânticos.

Mercê dessa intensa atividade comercial, a que se somam outras, como a do tráfego escravagista e as funções administrativas de capital da colônia e, depois, do Vice-reinado, Salvador foi vendo crescer a sua população e importância, dilatando, cada vez mais, sua área de domínio. Foi assim que a metrópole soteropolitana começou a organizar o seu espaço, seja através do grande eixo da circulação que é o mar, seja pelo intermédio das estradas líquidas que são os rios, ou pela abertura de caminhos, por onde se viajava a cavalo e em carro de bois, conduzindo, também as mercadorias.

Tudo girava, então, em torno da capital. Por isso, quando do início do período ferroviário, de lá partiu a principal das estradas e outras duas o fizeram de portos do Recôncavo, São Félix e Nazaré, postos em contato direto com a capital, pela navegação fluvio-marítima. Só depois, com os progressos da cultura cacaueteira e o desenvolvimento do norte de Minas, é que se construíram as ferrovias de Ilhéus e Bahia-Minas, partindo esta de Caravelas.

Mas a produção cacaueteira, até poucos anos atrás, era quase toda encaminhada para Salvador, de onde demandava o estrangeiro.

A revolução dos transportes, promovida pela chegada da ferrovia, veio, pois, em benefício de Salvador, favorecendo a concentração de recursos e de pessoas.

A rodovia é que contribuiu, depois, para tumultuar o quadro. Mas as coisas estavam já tão fortemente estabelecidas que, embora viessem, o au-

tomóvel e o caminhão, retirar a Salvador uma parcela da sua hegemonia sobre boa parte do território que dantes lhe era subsidiário, não alterou, senão em pouco, a posição hierárquica na área que lhe resta. É que, dentre outras causas, permanece a mesma estrutura econômica regional, de que a capital tem de espelhar os característicos.

Metrópole de um vasto e pobre mundo rural, cujos rendimentos são baixíssimos, Salvador reflete essa fraqueza. Mas a recíproca é verdadeira: suas fraquezas também são responsáveis pelo atraso do mundo rural e pela sua incapacidade de modernizar-se. Não se colocando à altura do seu papel metropolitano, isso devendo, em boa parte, ao comodismo, à falta de iniciativa e de visão dos seus homens de governo e de negócios, metrópole simplesmente comercial, Salvador é uma cidade que cada vez mais se omite no papel de diretora das atividades do campo e, por isso mesmo, cedendo o passo a outras grandes cidades, cada dia vê diminuído o seu campo de ação. No jogo das influências entre a cidade e a sua região, vê-se como esta faz, sobre aquela, sentir todos os reflexos de sua atividade, mas, em contrapartida, não recebe os estímulos que dela tinha o direito de esperar. Historicamente colocada no papel de metrópole, ainda hoje disso se vale, na excessiva centralização de serviços e recursos, em relação ao que sobra de sua região metropolitana. Mas, nem dinamizou, como devera, a sua vida íntima, ao ritmo das pulsações do mundo moderno, nem pôde atender às exigências deste, no que refere à organização do espaço. Examinados, como foram, esses aspectos do problema, concluímos que Salvador volta as costas ao seu destino histórico, metrópole que dá ideia de não querer sê-lo, metrópole displicente, que, apenas pela metade, atende ao seu papel.

MESTIZAJE TERRITORIAL EN LAS METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ACTUAL DEL CAPITALISMO¹

Pablo Ciccolella

Consideraciones preliminares

Las transformaciones y crisis del capitalismo actual, impactaron decisivamente sobre las metrópolis latinoamericanas definiendo tendencias y configuraciones homogéneas de reestructuración territorial: aparición de nuevos distritos de negocios, densificación de áreas centrales, formación de corredores de servicios, expansión discontinua de periferias, producción de nuevas formas de suburbanización residencial, y expansión-densificación del hábitat de la pobreza, entre otros procesos. Frente a estas

¹ N. do E. Definiu-se pela preservação das normas textuais e bibliográficas adotadas no país de origem do texto.

dinámicas de carácter genérico, también se observan singularidades y complejidades de los actuales procesos de producción de la metrópolis capitalista latinoamericana. Se han estudiado poco los procesos de hibridación territorial que dieron lugar a lo que denominamos “ciudad mestiza”, como resultado de la superposición y convivencia de proyectos de crecimiento económico (agroexportador, desarrollista, neoliberal) siendo que nuestras metrópolis conservan rasgos marcados de cada etapa en su configuración y en su “capital territorial”. En los últimos años, la crisis global iniciada en 2008, la toxicidad creciente de la financiarización de la economía, los ensayos neodesarrollistas de algunos gobiernos latinoamericanos; parecen profundizar escenarios metropolitanos complejos, contradictorios y singulares. El comportamiento del sistema capitalista parece mostrar actualmente con más fuerza, su dependencia respecto del territorio metropolitano como forma de superar su actual e indefinida crisis en base a la hipervalorización y producción desmesurada del espacio urbano.

En otras palabras, si bien es cierto que existe un proceso general que caracteriza a las transformaciones urbanas recientes en América latina y en todo el mundo, también podemos verificar que pueden observarse complejidades y diferencialidades de los procesos de transformación de las metrópolis

Resulta así necesario incorporar con más vigor al debate sobre los actuales procesos urbano-metropolitanos, un análisis más pormenorizado y matizado sobre las tensiones entre ciudad compacta y ciudad dispersa en lo formal, ciudad desarrollista y ciudad neoliberal, desde el análisis económico-territorial, o ciudad globalizada y excluyente vs. ciudad inclusiva e innovadora en cuanto al social, cultural y político. No se trata de reemplazos de unos modelos de ciudad por otros, sino precisamente de analizar las particularidades de la convivencia, superposición y articulación entre dichos modelos y otros emergentes de un período de trans-

formaciones recientes en algunos países de la región, que podríamos denominar *neoestructuralistas* o *neodesarrollistas*,

El contexto de esta discusión sería no solamente el capitalismo neoliberal, globalizado y financiarizado, sino su extensa y profunda crisis, de un lado, y los escasos márgenes de maniobra de los poderes locales frente a esta realidad y su potencia inductora en el diseño territorial.

Estas condiciones tienden a garantizar no sólo mayor fluidez del *capital*, sino también mayor libertad de acción al mismo como *ordenador territorial*, poniendo en crisis la relación entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado.

Asimismo estas nuevas condiciones permiten un mayor espacio de actuación del capital inmobiliario y financiero según sus necesidades de renta urbana, llevando adelante de manera quizá más acentuada que en otras etapas del capitalismo, lo que podríamos denominar un *proyecto hegemónico de ciudad*, transformándose así en el factor de desarrollo urbano más decisivo o de mayor poder transformador.

Frente a estos procesos y dinámicas de transformación, de un lado, se ubican los problemas de comprensión de la naturaleza de los cambios en las formas y la estructura urbana; y de otro lado, los problemas referentes a los mecanismos más adecuados para intervenir y gestionar los sistemas socio-territoriales metropolitanos heredados de sucesivos procesos recientes de reestructuración.

Hacia territorios del capitalismo global

Los cambios en el sistema capitalista, registrados desde principios de los años setenta (nuevos paradigmas tecnológicos-productivos, hegemonía de políticas neoliberales, proceso de globalización, etc.), han impactado de manera notable en las transformaciones sociales y territoriales de los grandes espacios urbanos. Dichos cambios han generado, a su vez, nuevas

tensiones en ese tipo de territorios. Entre ellas, podemos mencionar: las dificultades de los gobiernos locales para comprender y metabolizar las transformaciones metropolitanas recientes y desarrollar formas eficaces de intervención sobre el territorio; el avance de un proyecto de ciudad hegemónico comandado por el capital financiero e inmobiliario nacional y global, y el agravamiento de una estructura socioeconómica y territorial históricamente desigual. (CICCOLELLA, 2009)

Mientras el poder político parece perplejo y desorientado por dichas transformaciones, el poder económico tiende a desmontar las metrópolis en fragmentos urbanos, con una lógica cada vez más selectiva y acelerada, destruyendo viejos órdenes y construyendo otros, sobre cuyas claves no existe suficiente información; en tanto, el discurso académico parece haberse estancado en torno a los relatos de la globalización. (CICCOLELLA, 2012) El resultado de este cuadro de situación parece ser una creciente pérdida de *governabilidad* debido a la atomización del poder y las competencias político-jurisdiccionales y a la ausencia frecuente de gobiernos metropolitanos (PÍREZ; LABANCA, 2009), poniendo en evidencia la necesidad de acciones y niveles de gobierno más enérgicas y de mayor envergadura (Estado nacional, Autoridades interjurisdiccionales, por ejemplo) sobre el problema metropolitano, así como de un reescalamiento del marco de actuación de Estado. (BRENNER, 2003)

Desde los años noventa, la reestructuración de las grandes metrópolis latinoamericanas, constituye un proceso donde los factores externos a la región y al país en que éstas se asientan, tienden a avanzar sobre los factores internos, pudiendo ocasionar una considerable pérdida de control sobre los procesos económicos, sociales y territoriales. Algunos trabajos relativamente recientes, preocupados por la vinculación entre dinámicas económicas y estructura territorial, nos enseñan cómo los procesos de “informacionalización” y globalización de la economía han repercutido en las metrópolis latinoamericanas más dinámicas, dando lugar a la aparición de nuevos distritos de negocios, densificación de áreas centrales y

subcentros metropolitanos, expansión de periferias más o menos compactas, y difusión de nuevos formatos de suburbanización residencial privada de baja densidad. (AGUILAR, 2002; DE MATTOS, 2010)

Quizá los aspectos formales (estructura, morfología, centralidades, suburbios, bordes, etc.) y sus causalidades, hayan sido los aspectos más estudiados y discutidos, Quizá convenga ahora, por lo tanto, concentrar el esfuerzo en la discusión acerca de las complejidades y singularidades, en la relación entre economía y territorio, pero sobre todo en la problemática social y en la ingeniería ideológico-política e institucional para enfrentar los desafíos hacia la construcción y producción de una ciudad latinoamericana más justa en el contexto de la crisis actual del capitalismo.

Uno de los rasgos coincidentes, destacado por la literatura especializada internacional en relación a las transformaciones territoriales recientes en las regiones metropolitanas más dinámicas, es la tendencia a las estructuras policéntricas y los flujos pluridireccionales, en contraposición a los anteriores esquemas monocéntricos y las marcadas relaciones centro-periferia.

La tensión emerge claramente: *territorios-zona* que resisten, apegados a estructuras productivas, sociales y políticas tradicionales, con fuerte dependencia del aparato estatal como soporte de la armazón socioterritorial; frente a *territorios-red* (ASCHER, 1995) y formas discontinuas, dispersas o difusas de suburbanización (INDOVINA, 1990; DEMATTEIS, 1998) que emergen como resultado de la formación de lo que Milton Santos llamaba *medio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 1996), impulsados por la acción del mercado, cada vez con menos mediaciones o con normativas cada vez más flexibles.

Así, tiende a desarrollarse un nuevo patrón general de urbanización que Carlos de Mattos denomina “*lo urbano generalizado*” (DE MATTOS, 2010), donde las jerarquías se vuelven multiescalares, trazando en el espacio mallas sumamente complejas y superpuestas.

Recreando la perspectiva crítica de la urbanización latinoamericana

La identificación inmediata y acrítica entre los cambios recientes y acelerados del sistema capitalista, su supuesto carácter inexorable e irremplazable y las transformaciones territoriales recientes a veces contribuye a generar posicionamientos algo rígidos e incluso paralizantes:

En primer lugar, dicho razonamiento suele conducir a la afirmación de que nada se puede cambiar si no se cambia todo y ello implica unos plazos de espera inciertos y como mínimo de largísimo plazo. Hay problemas urgentes y de carácter humanitario que se deben resolver en nuestras ciudades. El capitalismo y su forma actual están en crisis, pero está probado que esta crisis puede durar décadas y aún si esta se resolviese es de esperar que no se resolverán los problemas que el capitalismo genera (desigualdad, pobreza, exclusión social y territorial, etc.). No podemos quedarnos esperando a que la crisis pase, ni mucho menos a que el capitalismo como sistema económico sea superado y reemplazado por otro modo de producción.

En segundo lugar, también corresponde rechazar la idea de que sólo existen márgenes de maniobra para realizar operaciones de marketing urbano, desarrollo de competitividad o atractividad urbana para resolver los problemas estructurales de la ciudad (pobreza, acceso al suelo, a la vivienda, al trabajo a la movilidad, etc.). Ya sabemos que este tipo de operaciones reproducen la desigualdad e incluso la incrementan, fracturando al territorio y a la sociedad cada vez más, al hacerlas competir. La competencia entre territorios y comunidades no mejora la situación. Es erróneo y enérgicamente ideológico el supuesto de que el territorio y las sociedades que los habitan pueden comportarse como empresas. (VAINER, 2000)

En tercer lugar, tampoco podemos ceder al difuso e involuntario encantamiento y conformidad con el orden y estado de cosas imperantes. A

veces parecemos fascinados por el proceso en sí, por la potencia inductora de los procesos en sí, y de pronto perdemos la capacidad de conservar una perspectiva crítica sobre estos procesos y no naturalizarlos.

Proponemos en lugar de estos posicionamientos, análisis más profundos sobre los procesos de hibridación o mestizaje territorial resultante de la superposición de distintos *layers* o capas que históricamente se han ido acumulando en el proceso de producción de nuestras ciudades y su consiguiente periodización, para comprender la lógica histórica de la construcción de nuestras metrópolis. Estas capas históricas podrían estar representadas, como se verá inmediatamente por modelos de ciudad que podríamos denominar: ciudad desarrollista, ciudad neoliberal, y actualmente, ciertas tendencias a un tipo de urbanismo que podríamos denominar neodesarrollista, dando lugar a lo que caracterizaremos como *ciudad mestiza*. (CICCOLELLA, 2010)

Estas denominaciones y periodizaciones estarían referenciadas a la identificación de vínculos posibles entre la producción de la ciudad y las políticas macroeconómicas representativas de diferentes modelos de desarrollo. El análisis podría ser especialmente rico teniendo en cuenta que actualmente en varios países de América del Sur, se ensayan caminos alternativos posibles a las políticas económicas dominantes o hegemónicas, aunque quizá en el largo plazo algunas gestiones que se presentaron como progresistas pueden fortalecer las tendencias genéricas que dominaron el período neoliberal. Así, desde inicios de la década de los dos mil, se observa una riqueza de opciones y vías de desarrollo (Ecuador, Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay, etc.) que amerita poner foco en su evolución y complejidad, aunque se trate de experiencias contradictorias, restringidas, pero que muestran los límites del proceso de urbanización neoliberal generalizada.

En cualquier caso, resulta necesario reconstruir una visión procesual y una periodización de la evolución de nuestras ciudades latinoamericanas, definida por los acontecimientos políticos y de cambios de rumbo

en la gestión económica y territorial de las sociedades de la región. Esto es, volver a entender el proceso de urbanización latinoamericana desde su historicidad y su complejidad; como resultado de un espacio geográfico entendido como un híbrido, como un sistema inseparable de objetos y de acciones. (SANTOS, 1996)

La metrópolis latinoamericana como “ciudad mestiza”

Entendemos por *ciudad desarrollista* aquella que fue modelada por el proceso de industrialización sustitutiva o desarrollismo, en la que la fábrica producía y se insertaba en el tejido urbano compacto formando una unidad y un continuo urbano entre los espacios de producción y los de reproducción: fábricas y barrios obreros. Donde los suburbios que comenzaban a insinuarse a mediados de siglo fueron también impulsados por este tipo de tejido y convergencia entre fábrica y barrios o suburbios obreros. Se trataba de una ciudad también estructurada por el transporte y los espacios públicos. Una ciudad con un centro, barrios y suburbios como elementos de la estructura y de la forma urbana. Una ciudad-esenario de tensiones y luchas populares con un fuerte protagonismo de las masas en la calle y en los lugares emblemáticos del poder político. Una ciudad compacta, ampliada, con un salto de escala, convertida en metrópolis por el proceso de industrialización desarrollista entre las décadas de los años treinta y setenta del siglo pasado. En fin, una ciudad preferentemente estructurada por la calle, las plazas, el comercio de proximidad, la fábrica, el barrio y el transporte público.

Esta forma de producción de ciudad es alterada por las nuevas tendencias hacia la producción de las *ciudad neoliberal-posmoderna* que si bien comienza a insinuarse en algunas sociedades desde mediados de los años setenta, alcanza su apogeo en la década de los años noventa.

Una ciudad estructurada por autopistas, fragmentada y caótica, de crecimiento vertiginoso y descontrolado, con una redefinición de los usos del suelo, donde las actividades económicas se relocalizan en espacios especializados (centros comerciales, parques industriales, parques empresariales, parques logísticos. Con una mezcla de espacios abiertos y espacios privados. Más que una mezcla, una confusión, en la que los habitantes (pocas veces en ejercicio de ciudadanía plena) identifican al consumo con la participación y a la seguridad como nueva y dudosa carta de ciudadanía. Una ciudad difusa, dispersa, policéntrica, con expansión tanto horizontal como vertical, con zonas de altísima densidad en el centro y en los subcentros, y bajísima densidad en los bordes, en forma de archipiélago, de red, de ciudad-región. A diferencia de la ciudad desarrollista, este modelo de ciudad es una ciudad estructurada por los centros comerciales, las urbanizaciones cerradas, los asentamientos precarios y las autopistas. Una ciudad con un *zoning* de alta gama o un urbanismo de grano grueso. En fin, una ciudad con un nuevo salto de escala: de la metrópolis a la megalópolis o a la mega rregión urbana.

El resultado del ensamblaje, la hibridación y la convivencia de estos dos modelos de ciudad formaría lo que denominamos “*la ciudad mestiza*”, que a nuestro juicio representaría la condición de la ciudad latinoamericana actual. Esta sería el resultado de la superposición de rasgos preibéricos, coloniales, agroexportadores, pero sobre todo industrialistas, neoliberales y neodesarrollistas, que se observan en buena parte de América latina. Es cierto que cada ciudad, según su tamaño y especialización, conserva rasgos más o menos fuertes de cada una de estas etapas. Pero lo cierto es que en nuestras ciudades se observan aún con fuerza los rasgos de por lo menos tres o cuatro etapas identificadas con modelos de desarrollo o etapas de maduración política y económica de las ciudades y de los países en que se asientan las mismas.

La *ciudad mestiza* sería entonces así el resultado de la exacerbación de las contradicciones, contrastes y tensiones entre los diferentes “mo-

mentos” políticos y económicos que ha atravesado. En Buenos Aires, por ejemplo, ciudad que no conserva rasgos preibéricos, ni coloniales, se pueden “leer” en el paisaje urbano las distintas etapas del desarrollo de la ciudad, e incluso se pueden “leer” las crisis económicas argentinas en la incompletitud del tejido y de una forma determinada de lenguaje arquitectónico predominante. La *ciudad mestiza*, es entonces el resultado sobre todo de la herencia del modelo agroexportador, de la impronta desarrollista, de la potencia arrasadora del capitalismo inmobiliario neoliberal y de algunos ensayos débiles y vacilantes de progresismo y neodesarrollismo; pero que indican al menos un punto de inflexión, un cambio en las tendencias de estructuración territorial. Se trata de una ciudad que refleja el agravamiento de las desigualdades sociales, económicas y territoriales gestadas en los años noventa; las tendencias contradictorias de los años dos mil, y una mayor y más densa fragmentación a causa de la selectividad territorial creciente del capital, de las inversiones inmobiliarias y productivas. Y, por supuesto, se trata además de una ciudad que refleja un mayor proceso de hibridación y mestizaje social y cultural.

En este contexto de procesos contradictorios, de tensiones, de no linealidad del proceso de globalización, corresponde valorizar y estudiar la creciente relevancia de los movimientos, actores, organizaciones sociales y manifestaciones de rebeldía (Santiago, México, Atenas, Madrid, Río, Bogotá, Buenos Aires, etc.) contra el orden global, las políticas neoliberales y la especulación inmobiliario-financiera. Si bien esta es una realidad inorgánica, que no llega a constituir un movimiento con poder, está sin embargo “allí” emergiendo y creciendo. (HARVEY, 2013)

También corresponde prestar más atención al espacio que ocupan más y más las llamadas economías alternativas en varios puntos del continente. Pueden ser de momento poco relevantes, pero se van multiplicando y muestran la viabilidad en el largo plazo de otro tipo de organización económica que derivará seguramente en cambios en las tendencias

de estructuración del espacio urbano y metropolitano en América latina. (GUERRA, 2010)

Conviene dimensionar también, en el mismo sentido algunas experiencias de innovación institucional, tales como corporaciones de desarrollo focalizado, autoridades de cuenca, asociatividad territorial, autoridades metropolitanas, inversión pública masiva en barrios populares, etc.

En este sentido, lo que podemos observar es que si bien el proceso de globalización neoliberal y financiarizado es hegemónico, poderoso y penetrante; tiene límites cada vez más precisos, dada la resistencia que está generando, como veíamos más arriba, y dada la crisis permanente en que ha entrado el capitalismo en los países centrales, la explosión de las burbujas que muestran el desacomodo o desproporción entre desarrollo urbano y economía real, generando hipertrofia urbana sin sustento productivo concreto, como muestran los casos de Santiago de Chile, Panamá y los paraísos fiscales.

Resulta necesario entonces, poner foco en la identificación de la historicidad y de las complejidades y procesos diferenciados temporal y territorialmente, vinculados a los cambios en las políticas macroeconómicas, sociales y de inversión pública, que se han ido convirtiendo más y más en un tópico emergente y relevante en varios países de la región. Resulta así pertinente prestarle atención al nuevo vínculo entre inversión pública y la forma en que la ciudad se va construyendo aunque aún se trate de experiencias de impacto focalizado e incipiente.

Buenos Aires: un caso singular o la punta del iceberg?

Durante los años noventa, se generó en la Argentina un escenario institucional, jurídico y macroeconómico que privilegió la desregulación, las privatizaciones y la inversión extranjera directa, así como la reducción de políticas sociales, afirmando la supremacía del mercado sobre el Estado.

En los últimos años se perfila un modelo de desarrollo económico que retoma algunos rasgos del *desarrollismo*, basado en un papel central del Estado en el contexto de una continuidad democrática que cumple ya tres décadas, desdibujando – *a priori* –, la hegemonía del modelo *neoliberal*. Más y mejor Estado, expansión de las políticas sociales, mercadointernismo, reestatizaciones selectivas de algunas empresas que fueron privatizadas en los noventa (fundamentalmente en servicios urbanos, transporte y energía) y algunas cuotas de pragmatismo de mercado, parecen ser los ejes distintivos de esta nueva etapa, que se reproduce en otros países de América Latina con diversos grados de profundidad.

Neodesarrollismo y neoliberalismo aparecen así como las opciones “posibles”, aunque ninguna logra solucionar los problemas crónicos de la economía y la sociedad argentinas. (CICCOLELLA, 2014) Este debate opaca el análisis de la funcionalidad que existe entre ambos modelos de desarrollo, al menos en su versión actual y globalizada. Al no discutir las ganancias y privilegios de las firmas globales (ya sean transnacionales con sede fuera o dentro del país) y de las burocracias gubernamental, judicial y sindical; ninguna distribución del ingreso puede ser progresiva y duradera. En este contexto el neodesarrollismo no conduce a una experiencia realmente transformadora, pero, sin embargo, ha cambiado algunas tendencias en lo económico, lo social y lo territorial que merecen nuestra atención.

En el caso de Buenos Aires, se revelan indicios de un proceso complejo de reestructuración metropolitana, que se inicia en los noventa, transformando y redefiniendo los subcentros de la segunda y tercera corona de la región, los patrones de movilidad, las opciones residenciales, las condiciones de localización del sector comercial y de servicios, y las tendencias en la distribución territorial y nuevos formatos de las actividades productivas. (CICCOLELLA; VECSLIR, 2012)

Otras metrópolis latinoamericanas han experimentado, por ejemplo, un virtual deterioro e incluso vaciamiento de su área central histórica,

y el traslado bastante radical de funciones de comando (sedes empresariales, bancarias, centros de negocios, etc.) hacia la periferia o emplazamientos pericentrales. En este sentido, los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo o Lima, resultan paradigmáticos. En México DF se ha creado una poderosa ciudad de negocios en el distrito de Santa Fe, distante cerca del 20 km del Zócalo o del Paseo de la Reforma. En São Paulo, se ha trasladado una y otra vez el área central de negocios, hacia la Av. Paulista en los años 60 y 70, hacia el Centro Berrini en los años 90, y hacia la Av. Faría Lima y la Marginal Pinheiros en los años 90 y 2000. La comuna de Santiago de Chile ha expulsado buena parte de las funciones del terciario avanzado hacia Providencia y Las Condes, e incluso se ha creado una potente Ciudad Empresarial en la comuna de Huechuraba. La ciudad de Lima, por su parte, en el área central histórica, casi no posee siquiera filiales bancarias, y los servicios avanzados e internacionales se han retirado desde los años 80 hacia San Isidro y Miraflores. Del mismo modo, estas ciudades y otras de América Latina, han sufrido un proceso de desindustrialización y desconcentración productiva industrial hacia la periferia extrema o hacia otras regiones.

Frente a estos hechos, Buenos Aires parece mostrar tendencias algo diferentes. La monocentralidad y la vitalidad de su área central tradicional resisten, e incluso no han sufrido procesos de deterioro avanzado, tal como puede observarse en la mayoría de los espacios centrales históricos de las grandes metrópolis latinoamericanas. Tampoco podría decirse que Buenos Aires ha entrado en un proceso de desindustrialización. Ha habido sí una dispersión y relocalización de la actividad industrial hacia la segunda y particularmente hacia la tercera corona metropolitana, pero sin afectar el proceso general de localización de inversiones y desarrollo industrial de la región. Ciertamente, como también se verá, los patrones residenciales alternativos y la revitalización de subcentralidades también parecen mostrar una cierta singularidad de Buenos Aires, luego de dos décadas donde la ciudad dispersa y la suburbanizaciónamericanizante

parecían las únicas alternativas de crecimiento metropolitano Ciccolella y Vecslir (2012).

Buenos Aires presenta también otras excepcionalidades sugerentes: la resistencia del llamado *comercio a cielo abierto* frente a la difusión, bastante potente, de *shopping centers* y cadenas de hipermercados, y la ausencia o debilidad de políticas habitacionales y en general del espacio residencial vinculado a los sectores medios, especialmente en una ciudad que hasta los años setenta había sido paradigmática en ese sentido (desarrollo residencial de sectores medios) en América latina.

Los contrastes y contradicciones aparentes, parecen alimentar el debate entre ciudad compacta y ciudad dispersa, donde, sobre todo a partir de mediados de los años dos mil, han comenzado a insinuarse con vigor algunos casos de revitalización, densificación y verticalización de viejas subcentralidades (por ejemplo Lomas de Zamora, Lanús o Quilmes), coincidentes con cabeceras municipales suburbanas de Buenos Aires, que luego de un fuerte dinamismo en los años sesenta y setenta, entraron en una fase de estancamiento y deterioro en los años ochenta y noventa.

Ello contrasta con las tendencia genéricas a la suburbanización de élites en base a tejido suburbano discontinuo, de baja densidad, bajo la forma de urbanizaciones cerradas y privadas, predominantes y casi excluyentes como forma de expansión residencial metropolitana de sectores de ingresos medios-altos y altos, desde inicios de los años noventa.

La población que desde 2003 en adelante ha optado por habitar en los antiguos centros suburbanos revitalizados y redensificados, es por lo menos equivalente a la población que desde inicios de los años noventa ha ido a vivir en barrios cerrados. Estos procesos de recompactación, está marcando cambios de tendencia y complejidad de los procesos metropolitanos actuales. Ello nos estaría mostrando que, en todo caso, no hay necesariamente una forma dominante de producción del suburbio

en la ciudad latinoamericana. Y esto ha sucedido por la vía del mercado, sin mayores políticas territoriales activas de los municipios involucrados.

Las propias urbanizaciones cerradas están sufriendo un cambio y diversificación en su oferta, con un cierto sesgo hacia la tematización (ciudades navegables, recreación simbólica de viejos cascos urbanos europeos históricos, recreación de la ciudad en el nuevo suburbio disperso, reproducción de la densidad y los hitos y objetos urbanos en medio de los barrios de baja densidad, etc.) En cualquier caso, esto implica un límite a la expansión descontrolada de los suburbios verdes y semirurales y la recuperación de tendencias a la ciudad compacta y estilos de vida y sociabilidad urbanos.

Otro rasgo de densificación-compactación de la ciudad se observa en el hábitat popular, donde las villas y asentamientos se han ido verticalizando y en algunos casos “urbanizando” o formalizando su integración funcional al resto de la ciudad modificando las condiciones de vida. (CRAVINO, 2008) La ciudad informal parece ir así integrándose a la ciudad formal (comercio, pequeña industria, servicios personales), incorporando y formalizando los servicios básicos (saneamiento, agua, energía, telecomunicaciones, educación, salud, etc.) y aún los más modernos (telefonía celular, internet, televisión por cable o satélite, etc.)

Inclusive, comienzan a aparecer en las *villas* y asentamientos, algunas operaciones de espacio público, seguridad y mejoras en la circulación interna del hábitat informal y hasta filiales bancarias. Sin embargo, esta forma de “integración” no desnaturaliza ni el paisaje urbano de estos barrios populares, ni cambia las formas de sociabilidad o los rasgos idiosincráticos y culturales ni las prácticas sociales y productivas de esas comunidades.

De esto modo, en síntesis, la estructura metropolitana va sufriendo un cuádruple proceso de metamorfosis, bastante contradictoria con generalizaciones homogeneizantes:

- 1) Se expanden, densifican, recualifican o rehabilitan las centralidades históricas o desarrollistas. Ello parece acontecer por ejemplo en Buenos Aires, Quito, Lima, Río, México, etc.
- 2) Se revitalizan viejas subcentralidades (Lomas de Zamora, Quilmes, en Buenos Aires; Chapinero-Usaquén, en Bogotá; Botafogo-Flamengo-Catete, en Río; Buceo-Malvín-Carrasco, en Montevideo, etc.)
- 3) Se construyen nuevos suburbios con centralidades complejas (nuevos formatos residenciales, nuevas densidades, nuevas formas de aglomeración productiva, comercial y logística.
- 4) Se densifica y consolida el hábitat precario y los asentamientos informales.

La idea central de lo hasta aquí desarrollado es mostrar que el proceso de metamorfosis metropolitana muestra en el caso de Buenos Aires (pero probablemente también en buena parte de las grandes ciudades latinoamericanas), diversidad y complejidad según las escalas territoriales y temporales que se analicen.

Hacia otra gestión y gobenanza metropolitana

Los cambios y contradicciones señaladas más arriba representan asimismo un fuerte condicionamiento, complejidad y desafío para la intervención sobre el territorio y para el diseño de políticas de ordenamiento territorial y para la gobernanza metropolitana. Durante los últimos años, se insinúan nuevas institucionalidades e instrumentos de desarrollo territorial en varios países de la región (planes estratégicos en los niveles nacionales, regionales y locales, inversión pública masiva en infraestructura y vivienda, corporaciones de desarrollo focalizado, autoridades de cuenca, asociatividad territorial, autoridades metropolitanas, inversión

pública masiva en barrios populares, urbanización de villas y asentamientos, etc.)

El resultado de la revalorización del papel del Estado como inversor directo y como productor de políticas territoriales explícitas, se perfila entonces, como un tópico central y necesario para producir conocimiento sobre los cambios de tendencia en la producción del espacio metropolitano en América latina.

Por lo tanto habrá que potenciar los estudios sobre la problemática de la valorización, regulación, producción, asignación y apropiación del suelo urbano; explorar las propuestas y estudios acerca de la reforma urbana y los movimientos sociales asociados a ella; retomar estudios sobre la capacidad de acción del Estado nacional sobre el territorio, así como las dinámicas hiper-locales y supranacionales, y explorar las experiencias de construcción de planes y autoridades metropolitanas, como por ejemplo en los casos del Valle de Aburrá (Medellín) o de Quito o de Rosario.

Pero sobre todo habrá que plantearse el desafío de una gestión territorial metropolitana que rescate la dimensión integral de la ciudad y la metrópolis (BAER; DUARTE, 2013), ya que en las últimas décadas, la planificación urbana ha sido cooptada por visiones fragmentarias de la ciudad que llevaron a confundir la dinámica “exitosa” de algunos barrios con la de la ciudad como un todo. Los procesos de gentrificación y desarrollo inmobiliario que acontecen en algunos puntos del territorio metropolitano no son habitualmente representativos de lo que acontece en el resto de la ciudad. Así la imagen “moderna, competitiva y globalizada” de algunos barrios parece desplazar a la imagen de la ciudad como un todo. Que Palermo o Puerto Madero en Buenos Aires, Las Condes y Providencia en Santiago, Miraflores y San Isidro en Lima, la Avenida Faría Lima en Sao Paulo, Santa Fé en México DF o El Poblado en Medellín hayan tenido en los últimos años una fuerte dinámica inmobiliaria y comercial no significa que las metrópolis a las que pertenecen estos distritos sean realmente

ciudades “exitosas”. Esto representa una de las falacias y mistificaciones más potentes y frecuentes de los nuevos análisis urbanos.

En otras palabras, las visiones hegemónicas de la ciudad, tanto en la esfera política como en la de la planificación o en el propio discurso académico y mediático privilegian el fragmento y no la totalidad. Es necesario por tanto, recuperar la visión de la ciudad como totalidad, a partir de una visión integral de la ciudad-metrópolis como ciudad-región. (CARRIÓN; BENALCAZAR, 2009)

Los análisis urbanos y metropolitanos deberán por lo tanto indagar más profundamente en los conflictos, fracturas y tensiones que el avance de estas nuevas formas de urbanismo están produciendo en nuestras ciudades y proponer nuevas institucionalidades, nuevos procesos de construcción de poder y rearticulación de actores, construcción de nuevos pactos territoriales y bloques de poder.

Conclusión

La globalización, la financiarización y el neoliberalismo constituyen una realidad y un duro límite para políticas de producción de la ciudad en otros términos, es decir para una ciudad deseable, pero productiva, innovadora e inclusiva. Sin embargo ello no debe ser un argumento inmovilizador para nuevas utopías urbanas y para pensar en nuevas formas de gestión y construcción de poder alternativos mientras la crisis total del capitalismo o la rearticulación de las fuerzas políticas y productivas se redefinan.

En ese sentido, aprender de las singularidades de algunas metrópolis puede señalar caminos interesantes y practicables en materia de otra gobernanza y otra gestión urbana posibles dentro del actual contexto que es además sin duda, un contexto de inestabilidad, incertidumbre y crisis

de todas las formas probadas de gestión, ya sea a nivel de políticas sectoriales, como de políticas sociales y territoriales.

El cambio radical demorará, quizá décadas y en el mientras tanto tenemos la responsabilidad de diseñar otros cursos de acción para superar contrastes y desigualdades de nuestras metrópolis. Mientras el sistema capitalista global se va haciendo más frágil y tóxico, la protesta, el descontento, los movimientos sociales y las economías alternativas van fortaleciéndose y creciendo en todo el mundo.

No podemos esperar a tocar fondo, a una catástrofe ambiental, al barido de nuestro patrimonio urbano o a que se realice una olimpiada o copa del mundo en nuestras ciudades para pensar en cómo hacer ciudades mejores, más justas y ambientalmente sostenibles.

Será necesario promover la complementariedad, la cooperación y la solidaridad entre municipios y ciudades, antes que la competencia entre ellas como si se tratase de empresas. En esta perspectiva el papel de las redes sociales, los nuevos movimientos sociales y políticos, tienen una importancia creciente que viabiliza la posibilidad de cambio.

En algún sentido las complejidades y diferencialidades muestran que el capitalismo metropolitano no es monolítico, unidireccional, ni actúa de una sola manera, ni siquiera de una manera necesariamente predominante en todas las formaciones sociales. La experiencia actual de varios países de América latina muestra que el sistema capitalista puede ser dominante, pero no necesariamente rige todos los órdenes de la vida económica, social y política de nuestras ciudades y pueblos.

Pensar la ciudad, la organización de la economía y la distribución del ingreso desde otra lógica, desde otro lugar no significa en modo alguno construir castillos en el aire o manejarlos con supuestos idílicos o ingenuos. Si significa en cambio algo muy concreto, útil y pragmático que es no aceptar ni naturalizar un determinado estado de cosas por sólido o predominante que parezca. Si hay algo que muestra fragilidad e

incertidumbre en los últimos años, es precisamente el futuro del sistema capitalista global y financierizado.

Referências

AGUILAR, A. G. Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México. *EURE, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, Santiago de Chile, v. 28, n. 85, p. 121-149, 2002.

ASCHER, F. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob, 1995.

BAER, L.; DUARTE, J. et. al Hacia una política integral de suelo y vivienda. *Realidad Económica*, Buenos Aires, n. 277, 2013.

BRENNER, N. La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental Post-Fordista. *EURE, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, Santiago de Chile, v. 29, n. 86, p. 5-35, maio, 2003.

CARRION, F.; BENALCAZAR, G. (Ed.). *Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión*. Quito: OLACCHI, 2009.

CICCOLELLA, P. Aportes para una Geografía crítica de la ciudad latinoamericana. En: OLIVEIRA, M. P. et. al. (Org.) *O Brasil, a América Latina e o Mundo: espacialidades contemporâneas* Tomo II. Rio de Janeiro: ANPEGE-CLACSO-FAPERJ-Lamparina, 2009. p. 94-104.

CICCOLELLA, P. La ciudad mestiza: metrópolis latinoamericanas atrapadas entre la globalización y la inclusión social. *Revista Tamoios*, v. 6, n. 2, jul./dez., 2010.

CICCOLELLA, P. Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la Globalización. *Revista Iberoamericana de Urbanismo – RIURB*, Buenos Aires, n. 8, 2012. Disponible en: <http://www.riurb.com/n8/08_01_Ciccolella.pdf>. Acceso en: 2012.

CICCOLELLA, P. La economía argentina: del ensayo neodesarrollista al mito de Chronos. *Noticias en desarrollo*, Bogotá, 28 mar. 2014. Disponible en:

<http://cider.uniandes.edu.co/Noticias/2014_10/Laeconomia_Argentina_Chronos_28032014.asp>. Acceso en: 2014.

CICCOLELLA, P.; MIGNAQUI, I. Conflictos ambientales, desarrollo urbano y gobernabilidad: El caso de la Cuenca del Río Matanza – Riachuelo en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En: AGUILAR, A. G.; ESCAMILLA, I. (Coord.). *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

CICCOLELLA, P.; VECSLIR, L. Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo – RIURB*, Buenos Aires, n. 8, p. 23-41, 2012. Disponible en: <http://www.riurb.com/n8/o8_o2_Ciccolella%20Vecslir.pdf>. Acceso en: 2012.

CRAVINO, M. C. (Coord.). *Los mil barrios (in)formales*: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

DEMATTEIS, G. Suburbanización y periurbanización: ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En: MONCLÚS, F. J. (Ed.). *La ciudad dispersa*: suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: CCCB, 1998.

DE MATTOS, C. A. Globalización y metamorfosis metropolitana en América latina: De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, Santiago de Chile, n. 47, 2010a.

DE MATTOS, C. A. Reestructuración económica, nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en América latina. En: DE MATTOS, C. A. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI, 2010b.

GUERRA, P. La economía solidaria en Latinoamérica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n. 110, 2010.

HARVEY, D. *Ciudades rebeldes*: del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Ed. Akal, 2013.

INDOVINA, F. *La città diffusa*. Venezia: DAEST-IUAV, 1990.

PÍREZ, P.; LABANCA, F. La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno. *Revista de Ciencias Sociales* v.1, n. 16, 2009.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996. Cap. 11.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

LÓGICA FINANCIERA, GEOGRAFÍA DE LA FINANCIARIZACIÓN Y CRECIMIENTO URBANO MERCANTILIZADO^{1,2}

Carlos A. De Mattos

Hacia fines de la década de los años setenta, la profundización y generalización de la crisis del régimen keynesiano-fordista que se había impuesto en la mayor parte de los países más desarrollados del bloque capitalista – así como también el aumento de los síntomas del paulatino estancamiento y derrumbe del experimento socialista – incidieron en la generación de clima social propicio para que aumentase la influencia política de un discurso teórico-ideológico que consideraba que la causa principal de esos procesos radicaba en el aumento de la intervención del

1 N. do E. Definiu-se pela preservação das normas textuais e bibliográficas adotadas no país de origem do texto.

2 Este artículo es una síntesis revisada de un trabajo preparado como parte del marco teórico del Proyecto de Investigación N° 1.141.157, financiado por FONDECYT, “Nueva geografía de la urbanización y vulnerabilidad socio-territorial, ¿hacia la configuración de una región urbana en Santiago de Chile”, y del Proyecto Anillos SOC 1106, CONICYT. La versión inicial completa de este trabajo fue publicada en De Mattos, 2015.

Estado en la regulación de la dinámica económica. Con ello, tanto en el mundo capitalista como en el de la mayoría de los países que habían formado parte del bloque socialista, comenzó a ampliarse el consenso en torno a este discurso que postulaba que para encontrar una salida a esta crisis, resultaba necesario efectuar un “ajuste estructural”, que permitiese a lograr el fortalecimiento del libre juego de las fuerzas del mercado en la vida económica, entendido como el camino ineludible para recuperar la rentabilidad empresarial y el crecimiento económico.

Pregonado desde comienzos de la década de los años ochenta por una poderosa coalición de fuerzas sociales conservadoras, este discurso se propagó y ganó predicamento rápidamente en diversas partes del mundo. Para el cumplimiento del objetivo de restituir al mercado sus funciones y atribuciones en la regulación económica y social, se optó por la aplicación de los criterios y procedimientos del enfoque de la gobernanza neoliberal, en el que se privilegiaba el principio de subsidiaridad estatal y las estrategias de “partenariado” público-privada. Al mismo tiempo, se adoptaron y utilizaron en forma generalizada las innovaciones del sistema científico-técnico articulado en torno a las Nuevas Tecnologías de la Onformación y las Comunicaciones (NTIC).

Fue así como, con estos fundamentos, se puso en marcha un proceso de reestructuración económica y social, que cristalizó en *una nueva fase de modernización capitalista*. Las mutaciones que caracterizan a este proceso establecieron, fortalecieron y profundizaron a escala mundial un *en-cuadramiento estructural* más férreamente apegado a la lógica mercantil, en el que se desplegaron y afirmaron algunas tendencias que se sitúan como constitutivas de la dinámica económica emergente: acumulación en un espacio mundial, financiarización global de la dinámica económica, generalización de la mercantilización económica y social, descomposición internacional de los procesos productivos, transición desde una sociedad de productores hacia una sociedad de consumidores. Esta transición, que implica continuidades y discontinuidades, comprende la ra-

dicalización de diversas tendencias que ya habían mostrado su presencia a largo del proceso de formación y desarrollo del capitalismo.

Así, a medida que se fue conformando el encuadramiento estructural que habría de caracterizar a esta fase de modernización capitalista, también comenzó a procesarse una restructuración de la geografía urbana global que, en lo fundamental, se tradujo en que al imbricarse en la dinámica global financiarizada, un número cada día mayor de áreas urbanas pasaron a constituirse en componentes de una red global de ciudades y, al hacerlo, cada una de ellas, comenzó a ser objeto de lo que Soja (1989, p. 175) calificó como “otra ronda de profunda y desconcertante *metamorfosis urbana*”,³ que comportó cambios sustantivos en su organización, funcionamiento, morfología y apariencia.

Esto quiere decir que estos procesos incidieron sobre dos dimensiones de la geografía urbana global pre-existente: por una parte, sobre la dimensión inter-urbana, desde que se modificaron tanto la organización como las relaciones que caracterizan a una red mundial de ciudades, en un proceso en el que se reafirmó el papel de las grandes aglomeraciones urbanas en tanto escalas principales de la nueva dinámica capitalista a escala global; y, por otra parte, la dimensión intra-urbana, dado que a medida que cada ciudad se fue articulando a la dinámica de dicha red mundial, la misma comenzó a ser afectada por una metamorfosis urbana en la que jugó un papel cada vez más importante la mercantilización de los principales procesos que marcan el respectivo desarrollo urbano, en procesos en los que las inversiones inmobiliarias privadas jugaron un papel de ascendente importancia.

Al cobrar impulso este proceso, numerosas áreas urbanas localizadas estratégicamente en diversas partes del mundo se fueron adscribiendo a la dinámica respectiva con lo cual – más allá de las particularidades que las distinguen –, prácticamente todas fueron afectadas por esa metamorfosis. En otras palabras, como ya en 1970 afirmó Lefebvre (1970, p. 220):

3 Las traducción de citas procedentes de textos originales en inglés, francés o portugués son propias.

“la problemática urbana es mundial. (...) La sociedad urbana no puede definirse sino como planetaria. Virtualmente, ella cubre el planeta recreando la naturaleza, anulada por la explotación industrial de todos los recursos naturales (materiales y ‘humanos’), por la destrucción de todas las particularidades llamadas naturales.”

Frente a estos cambios, este trabajo busca presentar cómo un número creciente de países, al irse articulando a esta fase de modernización capitalista, comenzó a transitar hacia un progresivo aumento de la mercantilización de su vida económica y social y, en particular, de su metamorfosis urbana, donde se destaca la creciente importancia de los negocios inmobiliarios. En ese contexto, se busca identificar, analizar y explicar los cambios que produjeron modificaciones más relevantes al encuadramiento estructural capitalista, bajo el efecto de las reformas y políticas neoliberales y de la adopción de diversas innovaciones informacionales, otorgando especial importancia al impacto de la progresiva financiarización de la economía mundial. En segundo lugar, se revisará cómo estos cambios contribuyeron a impulsar la transición desde una organización territorial en áreas hacia otra en nodos y redes (*“hubs & networks”*), y cómo ello culminó con el establecimiento de una nueva geografía de la urbanización. (BRENNER, 2013) En tercer lugar, se observará como la imposición generalizada de la lógica financiera produjo una creciente mercantilización de la metamorfosis urbana en una dinámica en la que las inversiones inmobiliarias mostraron un continuado crecimiento. Y, finalmente, se considera cómo el proceso de urbanización planetaria derivó en que la ciudad dejase de existir en la forma en que había sido concebida en el pasado, para dar paso a la formación de grandes regiones urbanas, que desempeñan un papel medular en la articulación de una nueva organización capitalista a escala mundial. (SOJA, 2005)

Reestructuración neoliberal, financiarización, modernización capitalista

Numerosas investigaciones desarrolladas durante las últimas décadas coinciden en que la implementación de las reformas y políticas neoliberales incidieron en la generación y/o intensificación de las diversas tendencias que pueden considerarse como constitutivas de una metamorfosis que se había iniciado con la revolución industrial. En ello también jugaron un rol fundamental las innovaciones tecnológicas, que permitieron incrementar la conectividad (internet, telefonía celular, televisión) y la movilidad (transporte automotor terrestre y aéreo y, en especial, el incontenible aumento de la utilización del automóvil). El aporte de las NTIC tuvo crucial importancia en hacer posible el despliegue en tiempo real, y a escala planetaria, de la nueva arquitectura financiera y productiva, que entonces pasó a constituirse en uno de los componentes medulares de la globalización.

Además, en lo que concierne específicamente al componente teórico-ideológico neoliberal, cabe destacar que su línea argumental reposa en el supuesto de que la persistencia del intervencionismo estatal se sitúa como un obstáculo para recuperar la rentabilidad empresarial y, en consecuencia, para reactivar el crecimiento económico. Lo cual puede atribuirse al hecho de que la aplicación de las políticas keynesianas continuarían agudizando la discrepancia estructural entre los procesos controlados por el poder y los procesos controlados por el valor (OFFE, 1985b, p. 32) y, de esta manera, llevarían inexorablemente a la profundización de la crisis. Frente a ello, se alegó que resultaba imperioso y prioritario devolver al mercado su papel de mecanismo básico de regulación económica y devolver al capital privado su protagonismo en la dinámica de acumulación y crecimiento, lo que redundó en un renovado impulso a la convicción/propósito de que *“todo es bueno para legitimar, para entronizar un orden general, que corresponde a lógica de la mercancía, a su*

‘mundo’ realizado a escala verdaderamente mundial por el capitalismo y por la burguesía.” (LEFEBVRE, 1970, p. 49)

¿Cómo se puede explicar el consenso a favor de esta reafirmación mercantilista? Al respecto, los hechos muestran que la elección de este camino responde ante todo a la formación de una nueva matriz de poder social, que argüía que para recuperar la pérdida de rentabilidad ocasionada por el avance de la crisis del régimen imperante en la fase anterior, resultaba necesario remercantilizar aquellos procesos de la vida económica y social afectados por las políticas de corte keynesiano vigentes hasta entonces. (OFFE, 1990) ¿Cuál fue la idea vertebral en torno a la que se estructuró este discurso? Como afirman Brenner y Theodore (2002, p. 350), “el eje de la ideología neoliberal es la confianza en que mercados abiertos, competitivos y no regulados, liberados de toda forma de interferencia estatal, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo económico.” Siendo esta convicción el eje en torno al que se estructuran los experimentos de gobernanza neoliberal, es dable afirmar que cada uno y todos ellos se desarrollaron en torno al objetivo de lograr la mayor mercantilización posible de la vida económica y social.

En concordancia con ello, la gobernanza neoliberal se adscribió a ciertos principios o criterios generales – donde ocupan un lugar prioritario, la subsidiaridad del Estado y el “partenariado” público-privado –, que se han tratado de aplicar en la medida en que los condicionamientos estructurales establecidos a lo largo de la historia de cada entidad social lo permitían. Vale decir, tras las diferencias observables en el contenido de las reformas y políticas en cada caso concreto, subyace invariablemente la convicción de que el cumplimiento del objetivo mercantilizador es una condición necesaria e inexcusable para la supervivencia y reproducción del tipo de organización social dominante, es decir, de una formación social capitalista. Más allá de este objetivo básico, el análisis de los resultados de la práctica concreta indican que en ellos tuvieron una decisiva incidencia las especificidades de la construcción social que había resul-

tado de la historia productiva de cada una de las entidades en cuestión. Es esto lo que explica ciertas diferencias significativas entre distintas experiencias concretas, en cuanto a la forma en que lograron ser aplicadas las políticas, a la reacción del cuerpo social frente a ellas y, obviamente, a los resultados que fue posible obtener. En este sentido, es importante reafirmar que, como señala Husson (2012, p. 86) el hecho fundamental es que “*el capitalismo tiene una historia: sus mecanismos profundos son inmutables, pero su modo de funcionamiento difiere de un período al otro y de un país a otro.*”

El que en pocos casos haya sido posible lograr la plena ejecución de los cambios preconizados por la ortodoxia neoliberal es justamente la expresión de que más allá de la vigencia del orden general capitalista, la específica configuración y funcionamiento de cada entidad social presenta diferencias importantes de “dependencia de trayectoria” (“*path dependence*”) entre unas y otras. En consecuencia, aunque la gobernanza neoliberal ha sido aplicada en un número cada día mayor de países en todo el mundo, las diferencias en los resultados obtenidos siempre estuvieron condicionadas por las especificidades de cada lugar. Es a la existencia de estas múltiples diferencias observadas entre diversas experiencias del “neoliberalismo realmente existente”, a lo que se refieren Brenner, Peck y Theodore (2010) con la expresión “neoliberalismo variopinto” (“*variegated neoliberalism*”), expresión ésta que alude al hecho de que “es probable que la evolución de cualquier configuración político-institucional bajo la imposición de reformas políticas neoliberales, demuestre fuertes propiedades de “dependencia de trayectoria”, en las cuales los arreglos institucionales establecidos tengan una incidencia significativa en el alcance y en la marcha de la reforma.” (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009, p. 54)

Más allá de tales diferencias entre una y otra experiencia, cabe preguntarse: ¿qué cambios fueron considerados necesarios para avanzar hacia la modernización capitalista buscada en esta fase? Ante todo, lo que se estimó necesario fue establecer un encuadramiento estructural regido

por unas reglas del juego que permitiesen el mejor despliegue de aquella dinámica económica que se suponía había sido obstaculizada por rigideces derivadas de los arreglos institucionales keynesianos, realizados cuando “lo nacional” se ubicaba como escala básica de la organización capitalista. Con ese fin se procedió a dismantelar buena parte de esos arreglos y a remplazarlos por otros destinados a favorecer el despliegue del libre juego de las fuerzas del mercado por encima de las fronteras nacionales. Lo cual se tradujo en la voluntad de “nivelar el campo de juego” (“*level playing field*”) de forma de generar, a escala internacional “una situación en la cual ninguna de las partes en competencia tenga una ventaja al iniciar una actividad competitiva”, en el entendido de que “esta es la condición necesaria para que las empresas puedan desplegar una estrategia y una organización con la finalidad de explotar las oportunidades ofrecidas por las disparidades de los diferentes territorios de la economía mundial.” (MICHALET, 2007, p. 13)

Al ampliarse el consenso en cuanto a la necesidad de aumentar la permeabilidad de las fronteras nacionales *vis-à-vis* los capitales móviles, un número creciente de gobiernos nacionales se abocó a la tarea de implementar las medidas preconizadas a este respecto por el discurso neoliberal y, más específicamente, por la “*corporate governance*”. Fue así que bajo el efecto de las mismas – asociadas al soporte suministrado por las NTIC para intensificar la movilidad de los flujos de capital a escala mundial – se lograron avances decisivos hacia la formación y ampliación de un *espacio mundial de acumulación*. Y, con ello, se dio un fuerte impulso al despliegue, a través de las debilitadas fronteras nacionales, de una multitud de circuitos globales productivos, financieros y de consumo, con lo que se intensificó la articulación de los flujos financieros a escala global.

Con el progresivo aumento del número de países que se sumó a esta dinámica, se consolidó a escala mundial un nuevo “padrón *sistémico* financiarizado”, en el que se involucraron “los componentes fundamentales de la organización capitalista, entrelazados de manera de establecer

una dinámica estructural según principios de una lógica financiera general.” (BRAGA, 1997, p. 196) Donde, el carácter sistémico de este nuevo patrón es atribuible al hecho de que la financiarización “no resulta solamente de la praxis de segmentos o sectores (el capital bancario, los rentistas tradicionales), sino que, al contrario, ha marcado las estrategias de todos los agentes privados relevantes, condicionado las operaciones de las finanzas y los gastos públicos, modificando la dinámica macroeconómica.” (BRAGA, 1997, p. 196) Al imponerse esta lógica, la creación de valor se reafirmó como la motivación central de la actividad económica. A este respecto, Michalet (2007) considera que se produjo una “gran ruptura” en el desarrollo capitalista, con la que se ha impuesto una nueva configuración de la mundialización, que denomina como “*configuración financiera o global*”.

Aun en aquellos ámbitos en los que dicha lógica todavía no ha logrado desplegarse plenamente, se puede comprobar que ella se ha ido imponiendo en las estrategias de un número importante de actores privados relevantes, aunque en ciertos casos sea en forma fragmentaria y parcial. Y, lo que se puede comprobar es que una vez que en una determinada escala comienzan a aparecer algunas instituciones y/o instrumentos de la financiarización, con ello se inicia la progresiva e inexorable incorporación de un número cada día mayor actores a comportamientos regidos por dicha lógica, la cual tiende a contagiarse con un potencial de propagación que hasta ahora ha resultado prácticamente incontrolable; como afirma Marazzi (2009, p. 30), “la lógica financiera es hoy invasiva, se expande a lo largo de todo el ciclo económico, lo acompaña, por así decir, desde el inicio hasta el final.”

Bajo la dinámica emergente, las decisiones sobre inversión regidas por la lógica financiera pasaron a estar constreñidas por el imperativo de la rentabilidad, que se impuso en forma compulsiva, en particular cuando los capitales son operados por los bancos y otros inversores institucionales. A estos efectos, se ha ido estableciendo a escala planetaria

un marco institucional cada día más complejo y sofisticado, al que día a día han continuado agregándose nuevas instituciones e instrumentos. En especial, en las últimas décadas, – además del fortalecimiento de un sistema bancario muy poderoso, cuyo manejo de los instrumentos crediticios ha adquirido una importancia fundamental –, se ha ido agregando innumerables innovaciones financieras. Entre ellas cabe destacar en especial, el papel que cumplen en la difusión e imposición de la lógica financiera las bolsas de valores, los inversores institucionales y los paraísos fiscales.

¿Cuáles han sido, en términos generales, las principales consecuencias de la imposición de la lógica financiera en diversas partes del mundo? Como lo muestra la evidencia empírica, en la evolución que se produjo desde comienzos de la década de los años ochenta, la tasa de ganancia recuperó su tendencia ascendente (HUSSON, 2009), lo que muestra que el resultado de “la financiarización de la economía ha sido un proceso de recuperación de la reutilización del capital después de un período de descenso de la tasa de ganancia.” (MARAZZI, 2009, p. 32-33)

Con la generalización y profundización de las propiedades y las reglas de juego constitutivas de una configuración de este tipo, en todas y en cada una de las escalas que se fueron adscribiendo a la dinámica impuesta en esta fase, se produjo el afianzamiento de lo que Offe (1985a, p. 12) calificó como el *poder de obstrucción del capital*, cuya implicancia fundamental es que los propietarios y/o gestores del capital tienen la prerrogativa de no invertir donde consideran que no existen condiciones favorables para su valorización. Vale decir, que, más allá de las particularidades de cada caso específico, lo que se logró con la financiarización fue profundizar esta prerrogativa obstructiva de los propietarios del capital en las escalas respectivas y, por lo tanto, consolidar en ellas el *encuadramiento estructural básico y las reglas del juego* que caracterizan a este “orden general que corresponde a la lógica de la mercancía”. La imposición de este encuadramiento a escala global tuvo como consecuencia un progre-

sivo – y hasta ahora incontrolable – aumento de la autonomía relativa del capital para escoger su destino, tanto sectorial como territorial. Lo cual significa, en definitiva, que en cualquiera de las escalas en que está organizado el capitalismo, muy pocos aspectos de la vida económica y social pueden eludir los condicionamientos impuestos por la lógica financiera.

En una situación en la que los capitales encuentran cada vez menores restricciones para moverse por el espacio mundial de acumulación, “el ahorro es recolectado desde diferentes regiones, potencialmente del mundo entero, para ser luego centralizado en las plazas financieras respectivas (Zúrich, Londres, París, etc.) y redistribuido, a las escalas nacionales e internacionales, en el seno de un espacio financiarizado, es decir, conectado a los mercados financieros.” (THEURILLAT; CREVOISIER, 2011, p. 2-3) Con esta dinámica se impuso lo aquí se denomina como una *nueva geografía de la financiarización*, en la que la lógica financiera lleva a un tipo de redistribución que “beneficia a las empresas que cotizan en bolsa, sobre todo a las más grandes entre ellas y, en consecuencia, a las regiones centrales donde se encuentran localizadas sus sedes centrales.” (THEURILLAT; CREVOISIER, 2011, p. 3)

Lógica financiera, nueva arquitectura productiva, red urbana global

El despliegue e imposición a escala global del encuadramiento regido por la lógica financiera condicionó estructuralmente al conjunto de cambios y de tendencias que marcaron la transformación, por una parte, de las relaciones entre las diversas áreas urbanas articuladas a la dinámica financiarizada y, por otra parte, del funcionamiento, la organización, la morfología y el paisaje de cada una de las áreas urbanas que se articularon a esa dinámica financiarizada. Vale decir, que la producción del

espacio bajo la dinámica financiarizada comportó modificaciones sustantivas tanto a nivel inter-urbano como intra-urbano.

Las transformaciones que afectaron a las relaciones entre áreas urbanas, se produjo como consecuencia de que, como parte del avance de la globalización, numerosas grandes EMN, debido básicamente a la necesidad de mejorar su rentabilidad y crecimiento, fueron impulsadas a mejorar su posición competitiva y ampliar sus mercados, mediante la progresiva descomposición internacional de sus respectivos procesos productivos. (MOUHOUD, 2006, p. 25) Ello significó adoptar estrategias conforme a “la visión del mundo de los operadores del mercado financiero”, por lo que las respectivas EMN debieron acogerse al criterio de “hacer dinero” sin salir de la esfera financiera, criterio este que “invadió la industria manufacturera y las grandes industrias de servicios.” (CHESNAIS, 2005, p. 4)

En consecuencia, desde fines de la década de los años ochenta, diversos componentes de las cadenas de valor de esas EMN (diseño, producción, marketing, comercialización) comenzaron a ser externalizados y/o deslocalizados hacia diferentes escalas o islotos productivos estratégicamente ubicados en el espacio mundial de acumulación, aun cuando con desigual dispersión y cobertura geográfica, conforme a una tendencia en la que los grandes beneficiados fueron los países más desarrollados del hemisferio norte. Desde entonces, este fenómeno adquirió un incontenible dinamismo: mientras en 1993 se contabilizaba un total de 37.000 EMN con 175.000 filiales, en el año 2009 el número de EMN había ascendido a 82.000 y la cantidad de filiales a 810.000, de las cuales un número creciente tendió a localizarse fuera del país natal de cada empresa. (UNCTAD, 2009)

Bajo esa dinámica, las filiales o nodos de las EMN en proceso de descomposición, externalización y deslocalización se orientaron principalmente hacia aquellas áreas urbanas articuladas a la red global de ciudades que, por estar dotadas de un complejo y diversificado conjunto

de factores, aseguraban condiciones ventajosas para la valorización del capital. La configuración y despliegue geográfico de *la arquitectura financiera y productiva* que así se fue conformando, se estructuró en la forma de una organización en nodos y redes (*hubs & networks*), en la que desde entonces se materializó y desplegó la la dinámica capitalista a escala mundial.

La consecuente concentración de nodos o filiales de las EMN en diversas aglomeraciones urbanas estratégicamente situadas en el espacio mundial de acumulación, llevó a que éstas pasasen a formar parte, con desigual presencia e intensidad, de una *red urbana global* (que Taylor (2004) bautizó como “world city network”), que tiende a cubrir gran parte del planeta, en tanto infraestructura territorial básica para el despliegue, el anclaje y la operación de las cadenas globales financieras, productivas y de consumo. La creciente articulación interurbana que caracteriza a la red urbana global ha llevado a que autores como Borja y Castells (1997, p. 43), perciban a esta red como una única ciudad global de cobertura planetaria:

La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide. Y la relación cambiante respecto a esa red determina, en buena medida, la suerte de ciudades y ciudadanos.

En cualquier caso, puede considerarse que los diversos componentes de la red urbana global son aquellas áreas en las que se produce el entrecruzamiento y anclaje de los flujos vertebrados por esas redes globales, con una densidad especialmente elevada en las grandes aglomeraciones urbanas del hemisferio norte y, con menor intensidad, también en otras de

gran dimensión poblacional y territorial en el resto del mundo. En ellas, la convergencia y anclaje de flujos ha ido aumentando a medida en que cada uno de dichos componentes ha logrado profundizar su imbricación en la dinámica global y mejorar sus condiciones para la valorización del capital. En otras palabras, la interacción entre flujos y lugares impulsó la formación de una *nueva organización geográfica* del capitalismo, la cual resultó de procesos en los que se han ido configurando y desconfigurando diversas y variadas escalas de anclaje del capital. (JESSOP, 2004; BRENNER, 2009)

Al intensificarse y generalizarse la presencia de esta organización productiva basada en la interacción entre redes y nodos en múltiples escalas, se produjo un explosivo aumento de diversos tipos de flujos (financieros, de mercancías, de comunicaciones, de información, de personas, etc.) los cuales, favorecidos por los nuevos medios y posibilidades en cuanto a conectividad y movilidad, se proyectaron hacia la mayor parte del planeta. Bajo esta dinámica, fueron aquellas áreas urbanas que ofrecieron las mejores condiciones para la valorización del capital las que consiguieron atraer un mayor número de nodos o filiales de cadenas globales; fueron éstas, por tanto, las que lograron aumentar en mayor grado su peso en la red urbana global, con lo cual pudieron mejorar su posicionamiento global y, de esta manera, potenciar su crecimiento futuro.

En este sentido, hay que tener presente que fue la disponibilidad conjunta de factores que aparecían como requisitos para una mejor valorización del capital, lo que favoreció a ciertas aglomeraciones urbanas de gran dimensión, que así pudieron ubicarse en mejor posición en términos comparativos con respecto a las ciudades medias y pequeñas, también en competencia en la respectiva escala nacional. En definitiva, como destaca Veltz (2002, p. 111), lo que hace que sean ante todo las grandes aglomeraciones urbanas las escalas más atractivas para la localización de los nodos de la nueva organización financiera y productiva, es su “enorme potencial de externalidades de todo tipo, acceso a infraestructuras y a los servicios, posibilidades de construcción de redes de innovación o

de aprendizaje de geometría variable, de ‘conmutación’ en las cadenas de actividades.” De esto resulta que las desigualdades iniciales en términos de externalidades y, por lo tanto, de atractividad, sean las que explican por qué algunas áreas urbanas han podido reactivar su dinámica de acumulación y crecimiento y, de esta forma, retroalimentar aquellas desigualdades.

Como consecuencia de la propagación por diversas partes del planeta de la dinámica económico-geográfica financiarizada, que se produjo en el contexto de una situación de incontenible intensificación de la conectividad y la movilidad, las redes se caracterizan por la propiedad de que “surcan los territorios y conectan a distancia a sus actores, debilitando los vínculos tradicionales de cohesión interna, basados en la proximidad física.” (DEMATTEIS, 2002, p. 170) Esta propiedad tiene, como corolario, una consecuencia de crucial importancia en la organización económico-geográfica resultante: “la globalización desterritorializa el mundo, lo divide en fragmentos, a los que da autonomía como sistemas locales para después someterlos a sus reglas.” (DEMATTEIS, 2002, p. 173) De donde se puede concluir que, como ha señalado Veltz (2002, p. 13), la globalización se caracteriza fundamentalmente por el hecho de que “el fenómeno que se ha acelerado no es el de la unificación de las escalas económicas, sino el de la interdependencia, el interrelacionamiento y la imbricación creciente de estas escalas.”

Ha sido así que la dinámica económica que se impuso desde entonces tiene la peculiaridad de que en su nivel superior privilegia la conectividad entre nodos localizados en diversas escalas de distintos ámbitos nacionales, donde cada una de las redes respectivas “no busca la conexión con su entorno, sino el acceso a una geografía transfronteriza conformada por múltiples lugares especializados concretos.” (SASSEN, 2007, p. 287) Vale decir que el despliegue de este conjunto de redes, en el que las financieras se ubican como dominantes, dio origen a una *geografía de la financiarización* – que Carroué (2015) denomina “*planeta financiero*” –

en la que un conjunto de áreas urbanas se imbrican para formar la base estratégica sobre la que opera la dinámica financiera a escala mundial, en un proceso en el que gran parte de estas áreas han ido aumentando su importancia en la estructuración y el funcionamiento de la economía mundial. De ello resultó una nueva organización re-escalada de la organización y la dinámica capitalista del mundo en vías de globalización, estableciéndose con ello un fundamental cambio de perspectiva, puesto que ya no es posible continuar “viendo el mundo como un ensamblaje, o un mosaico, de economías nacionales”, dado que “en realidad el mundo se presenta cada vez más como una red de áreas metropolitanas con intercambios entre ellas, ignorando más o menos las fronteras nacionales y olvidando más o menos las regiones intermedias.” (VELTZ, 2010, p. 1)

En lo fundamental, esta red urbana global, que se ha constituido en el soporte básico de la nueva geografía de la financiarización, hace referencia en su conjunto a una infraestructura urbana multiescalar, jerarquizada y multicéntrica, donde cada uno de sus componentes evoluciona con desiguales y cambiantes ritmos de acumulación y crecimiento, siempre sometidos a bruscos e inesperados altibajos, producto de la inestabilidad de los actuales procesos de acumulación y crecimiento, donde un área urbana que hoy se ubica en un lugar prominente, mañana puede entrar en rápida declinación. En esta evolución, la persistencia – y, en muchos casos, la agudización – de las desigualdades, continúa estando condicionada – y, en cierta forma, entrampada – por la desigual atractividad y/o competitividad de cada uno de sus componentes heredadas de su respectiva historia productiva. En otras palabras, bajo la lógica financiera, las desigualdades heredadas se sitúan como el punto de partida para la re-orientación de los desiguales niveles de competitividad de cada uno de los componentes de la red urbana. Lo cual, avala la conclusión de que las diferencias iniciales en acumulación, crecimiento y competitividad afectan en forma desigual la evolución de cada uno de los componentes

de la red urbana global, donde las áreas más competitivas en el pasado continúan siendo en gran parte las más competitivas del presente.

En esta situación, frente a la creciente autonomía de que gozan los flujos de capital para escoger su destino geográfico, por lo general las administraciones urbanas han aceptado que el medio idóneo para atraer las inversiones requeridas para promover su crecimiento económico es el aumento de su competitividad en términos de condiciones para la valorización del capital en su respectivo ámbito jurisdiccional. Esto es, para mantener sus niveles de acumulación y crecimiento económico, bajo los predicamentos de la gobernanza empresarialista neoliberal, los gobiernos respectivos han debido recurrir a la aplicación de estrategias orientadas a mejorar la atractividad/competitividad de cada lugar frente a los flujos de capital. (HARVEY, 1989) De hecho, en esto radica el fundamento básico el fundamento básico de la gobernanza urbana neoliberal.

Geografía de la financiarización, mercantilización y metamorfosis urbana

La progresiva y desigual imposición de la lógica financiera en distintos países del mundo tuvo una incidencia decisiva en el desencadenamiento y el fortalecimiento de las principales tendencias que caracterizan la metamorfosis que ha afectado a las principales áreas urbanas de los países que se han ido articulando a esa dinámica durante las últimas décadas. Esto se produjo fundamentalmente a raíz de la creciente importancia adquirida por el establecimiento y la operación de instituciones e instrumentos (en lo especial, bancos bolsa de valores, paraísos fiscales, titulización, nuevos sistemas de crédito e instrumentos hipotecarios, etc.) que permitieron aumentar la canalización de una parte creciente del excedente de capital hacia inversiones de carácter especulativo, entre las cuales cobraron especial importancia los negocios inmobiliarios.

Esta situación se configuró a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado, cuando la persistente caída de la rentabilidad del capital en la economía real derivó en una sobreacumulación de capacidades productivas. (CHESNAIS, 2010) En tales circunstancias, una parte significativa y creciente del excedente de capital debió buscar destinos alternativos para su valorización, más rentables que los ofrecidos por sectores productivos industriales. Fue en este escenario que comenzó a adquirir especial relevancia un fenómeno que ya había sido previsto por Lefebvre (1970, p. 165) en su diagnóstico sobre la revolución urbana iniciada con la industrialización: “mientras que baja el grado de plusvalía global formada y realizada por la industria, crece el grado de plusvalía formada y realizada en la especulación y mediante la construcción inmobiliaria. El segundo circuito suplanta al principal. De accidental pasa a ser esencial.” Más allá de la controversia teórica suscitada en torno a esta propuesta, lo cierto es que, a partir del momento en el que la sobreacumulación de capacidad productiva obligó a buscar dichos destinos alternativos para el excedente, se hizo evidente el crecimiento de las inversiones y de los negocios inmobiliarios urbanos.

Entonces, numerosos gobiernos nacionales, entre los cuales muchos latinoamericanos, intentaron posicionarse como destino para inversiones de esta naturaleza, para lo cual se abocaron a implementar diversas reformas orientadas a fortalecer sus mercados de capitales, incluyendo en particular las destinadas a profundizar la financiarización del mercado inmobiliario. Con este propósito – por lo general, con apego a los criterios básicos de la “*corporate governance*” – se buscó transformar y/o generar las instituciones e instrumentos que, directa o indirectamente, pudiesen impulsar y/o sustentar los negocios inmobiliarios compatibles con el “orden general regido por la lógica mercantil”. En este proceso adquirió importancia el establecimiento de mecanismos de capitalización individual (como lo son, por ejemplo, los fondos de pensiones) y la generación de diversos tipos de inversores institucionales. De esta

manera, los inversores individuales han ido siendo remplazados por diversos tipos de inversores institucionales (bancos, fondos de pensiones, fondos de inversión, compañías de seguros), cuyas decisiones están mucho más estrictamente acotadas por el imperativo de la ganancia.

Entre las innovaciones institucionales que tuvieron mayor incidencia en la financiarización de este sector se destaca aquella que permitió la conversión de bienes inmobiliarios en activos financieros mediante su “securitización” o titulización. Fue así que comenzó a ganar fuerza un *circuito intermediado y titulado*, en reemplazo del *circuito directo y no titulado* que había sido el mecanismo dominante en la fase anterior. Por esta vía, al permitir a un inversor (un particular o un inversor institucional) no invertir de manera directa en los mercados reales de construcción urbana y, por lo tanto, no poseer objetos físicos, se le dio capacidad para *transformar un activo real e inmóvil* (como un inmueble o una infraestructura), en *un activo financiero negociable en los mercados financieros*, bursátiles o no bursátiles. De ello se infiere que por el expediente de la titulización, la propiedad urbana pasó a ser *líquida y móvil en el espacio*. (THEURILLAT, 2010, p. 230-231)

Esta innovación, por la cual variados productos inmobiliarios se transformaron en activos financieros, hizo posible que ellos pudiesen pasar a formar parte de carteras o portafolios de inversión transables en los mercados de valores. En definitiva, la conversión de un activo físico en uno de carácter financiero llevó a que el mismo pudiese convertirse en un medio para generar ingresos o flujos financieros:

El inmueble, activo físico patrimonial por naturaleza, es desde ahora considerado, gestionado y arbitrado como un activo financiero – como lo son las acciones y las obligaciones en los mercados financieros – y deviene así en una clase de activo de pleno derecho para los inversores institucionales, tales como las compañías de seguros, las cajas de retiro y los fondos de pensión. (NAPPI-CHOULET, 2012, p. 31)

En esta situación, se logró aumentar en forma significativa el volumen de recursos financieros destinados a inversiones inmobiliarias, lo cual favoreció en especial a aquellos lugares que lograron transformarse en opciones atractivas por las condiciones que ofrecían para la valorización del capital. Se llegó así a que, con la financiarización resultante de la aplicación de las políticas de liberalización económica y con la utilización de las innovaciones informacionales, comenzase a cobrar impulso un proceso marcado por el “papel creciente de los mercados financieros y bancarios en el financiamiento, el desarrollo y la explotación de los espacios urbanos (inmobiliarios, grandes equipamientos, infraestructuras, proyectos urbanos de gran tamaño).” (HALBERT; LE GOIX, 2012, p. 40)

Cuando al acentuarse la caída de la rentabilidad en la economía real, la sobreacumulación de capacidades productivas derivó en aumentos del excedente de capital que debía buscar nuevos destinos rentables, fueron los nodos de la red urbana global los que se ubicaron como los mejores destinos alternativos. Si se considera que, como afirma Harvey (2013, p. 24), “la urbanización desempeña un papel particularmente activo (junto con otros fenómenos, como los gastos militares) en la absorción del excedente que los capitalistas producen continuamente en busca de plusvalor”, en esta coyuntura ese papel pasó a ser mucho más importante que en el pasado.

Por otra parte, para explicar el dinamismo que ahora adquirió este fenómeno, es necesario tener presente que como contrapartida al aumento de la sobre acumulación de capital, también se produjo un importante crecimiento de la demanda por bienes inmobiliarios, lo cual también incidió en el auge de las inversiones en el segundo circuito. En este aumento de la demanda inmobiliaria urbana incidieron varios cambios que merecen ser destacados.

En primer lugar, la demanda por inversión privada inmobiliaria fue favorecida por el impacto del proceso de “privatización de las ciudades” (BARAUD-SERFATY, 2011), que se impuso y generalizó con las

políticas que buscaron controlar y reducir la crisis fiscal que comenzó a azotar a las grandes áreas urbanas en la fase keynesiano-fordista, como consecuencia del aumento del gasto público en el desarrollo de actividades y de prestación de servicios urbanos. La agudización de la crisis fiscal planteó la imperiosa necesidad de reducir el volumen de recursos fiscales requeridos para financiar estas actividades y servicios, lo que derivó en que numerosas administraciones urbanas buscaran una salida mediante la transferencia de una parte sustantiva de las mismas al sector privado. A esos efectos, en concordancia con el enfoque empresarialista de la gobernanza neoliberal, se generalizó la utilización de las estrategias de “partenariado” público-privado, para involucrar formalmente al sector privado en el suministro, operación y financiamiento del conjunto de actividades y servicios. Si bien este proceso se llevó a cabo con modalidades y alcances diversos según los países, allí donde se aplicó significó abrir las puertas para que el capital financiero encontrara alternativas para nuevos y lucrativos negocios inmobiliarios, con lo cual se aumentó aún más la mercantilización del desarrollo urbano. (BARAUD-SERFATY, 2011)

Un segundo factor que contribuyó fuertemente al auge inmobiliario urbano fue la persistencia del proceso de urbanización de la población y de la economía, que derivó en que continuase aumentando la demanda por bienes inmobiliarios en las principales aglomeraciones urbanas del mundo, tanto por parte de las familias como de las empresas, a través de dos vertientes principales:

- 1) El sostenido incremento de la demanda habitacional derivado de la persistencia del crecimiento de la población urbana que significó que la mayoría de principales áreas urbanas del mundo continuase aumentando su población, con el consecuente incremento del número de ciudades demográficamente multimillonarias a lo largo de este período. Como es obvio, este aumento de la población urbanizada generó un importante crecimiento de la demanda

por infraestructura habitacional, lo que abrió espacio para nuevos negocios inmobiliarios. También incidió en esto el hecho de que durante estas últimas décadas en la mayoría de las grandes aglomeraciones urbanas, incluida buena parte de las latinoamericanas, se produjese un apreciable aumento del ingreso medio de las familias (BIRDSALL, LUSTIG; MCLEOD, 2011), así como del peso de los sectores medios en la sociedad (FERREIRA et al., 2013), lo cual también influyó en la expansión de la demanda efectiva tanto inmobiliaria residencial, como por infraestructura para el consumo de las familias.

- 2) El crecimiento de la demanda por la infraestructura inmobiliaria requerida para la localización y el funcionamiento de las filiales de EMN que, desde las últimas décadas del siglo pasado, intensificaron su despliegue hacia diversas escalas articuladas en la red urbana global. Esta demanda correspondió esencialmente a un tipo específico de producto inmobiliario, cuya disponibilidad se ubicó como un requisito para viabilizar la expansión geográfica de dichos circuitos globales, tales como, entre otros, grandes proyectos urbanos, nuevos centros de negocios, *shopping-malls*, complejos para oficinas (donde los rascacielos tienen una presencia dominante), aeropuertos-*shopping*, centros para grandes eventos culturales y deportivos, infraestructura para salud (centros médicos, hospitales y clínicas médicas de diverso tipo), educación, circulación y movilidad (carreteras y autopistas, infraestructura para estacionamiento), etc. Si bien muchos de estos productos ya habían comenzado a mostrar su importancia en fases anteriores, fue con el avance de la globalización cuando adquirieron la específica configuración que ahora los distingue.

Dada la magnitud de las inversiones destinadas a satisfacer esta demanda, los artefactos producidos tienen una presencia cada día más visib-

le e impactante en la “modernización” del paisaje urbano del mundo de la globalización. En este sentido, ellos otorgaron todavía mayor *importancia a la dinámica inmobiliaria* en la organización, el funcionamiento, la morfología y el paisaje de las respectivas áreas urbanas. Por otra parte, el auge de las inversiones y los negocios inmobiliarios financiarizados impulsó una restructuración del sector construcción en su conjunto, lo cual también tuvo una fuerte incidencia en la reconfiguración y reactivación de las respectivas bases económicas urbanas.

Complementariamente, en una situación en la que las fuerzas del mercado han recuperado su protagonismo en la regulación de la dinámica económica, la estructura de precios de la tierra heredada de fases anteriores – la cual en el caso de las urbes latinoamericanas se ha caracterizado prácticamente sin excepciones por fuertes desigualdades –, continuó teniendo una decisiva influencia al momento de la elección de la localización de las inversiones inmobiliarias. Como consecuencia de que a medida que ha ido aumentando la participación del capital financiero en los negocios inmobiliarios – en cuya procedencia se ha fortalecido la participación de los inversores institucionales –, se ha asignado una importancia prioritaria a un conjunto de requisitos y condiciones relativos a la solvencia financiera de los potenciales adquirentes de los bienes inmobiliarios respectivos. En esta situación, las decisiones sobre la localización de estos bienes pasaron a estar fuertemente condicionadas por dicha estructura de precios del suelo urbano y por la estructura socio-territorial que les está asociada.

En particular, en lo que concierne a la oferta inmobiliaria residencial – tanto departamentos en edificios verticalizados como viviendas individuales con jardín –, su ubicación territorial en esta fase fue afectada por dicha desigualdad en el precio del suelo urbano. De esta manera, se puede coincidir con que “el funcionamiento del mercado del suelo es quizá el principal factor que determina la distribución territorial de los estratos sociales en la ciudad: el precio de un predio o lote en el mercado

afecta directamente las decisiones de localización residencial de las personas.” (CICCOLELLA; BAER, 2008, p. 652) En definitiva, como la demanda efectiva de mayor solvencia se encuentra localizada principalmente allí donde los precios de la tierra son más elevados, las principales inversiones inmobiliarias residenciales se han orientado preferentemente hacia aquellas áreas donde residen los sectores de ingresos altos y medios altos, en detrimento de aquellos en los que tiene su residencia la población más pobre. Ha sido justamente en estas áreas donde se han desarrollado la mayor parte de las estrategias de destrucción-creativa, con las que se ha buscado incrementar la plusvalía de las inversiones respectivas, por la vía de la verticalización y redensificación de esas áreas.

Dado, entonces, que la distribución territorial de las inversiones inmobiliarias urbanas ha tendido a correlacionarse con la respectiva estructura de los precios del suelo, la configuración resultante muestra que por lo general dichas inversiones no han logrado modificar en forma sustantiva las desigualdades socio-territoriales urbanas heredadas de períodos anteriores. Lo que significa que bajo esta dinámica, se ha continuado perpetuando la estructura urbana desigual pre-existente, dado que, como afirma Ribeiro (2003, p. 309), “la distribución de los grupos y clases sociales en el espacio resulta en gran parte de la acción del mercado inmobiliario. El precio de las viviendas, frente a la estructura de la distribución de la renta, actúa como mecanismo selectivo al acceso a las diversas áreas de la ciudad.” De esta manera, los procesos de mercantilización del crecimiento urbano han contribuido, y sin duda seguirán contribuyendo, a retroalimentar una estructura socio-territorial urbana fragmentada y desigual.

¿Cuál fue el principal impacto de la imposición de la lógica financiera sobre la dinámica urbana? Al respecto, lo fundamental radica en una mutación que se produjo bajo los efectos del avance del proceso de financiarización, que intensificó la subordinación de la producción del espacio urbano como valor de uso, a lo urbano como valor de cambio. Con ello, lo que resultó fue que, en la medida en que la producción del espacio urba-

no pasó a desenvolverse en el plano de *la lógica de la plusvalía*, el mismo se convirtió en un campo de acción privilegiado para la valorización del capital. Como fue destacado por Lefebvre (1968, 1970, p. 51) como uno de los aspectos básicos de la transformación urbana que se inició bajo el impacto de la industrialización, “la ciudad, o lo que queda de ella, o en lo que se convierte, sirve mejor que nunca a la formación de capital, es decir, a la formación, la realización, la repartición de la plusvalía.”

Así, un área urbana en sí misma, o partes de ella, se convierten en una mercancía comercializable en un mercado mundial, cuya apreciación se realiza en función de las condiciones que la misma ofrece para la valorización del capital. Es justamente esto lo que tratan de establecer diversos estudios que se han realizado con el propósito de valorar la capacidad relativa para “la formación, la realización, la repartición de la plusvalía” de las distintas áreas urbanas que forman parte de la red urbana global. Con ello, la creciente mercantilización urbana provocada por las reformas y políticas concebidas conforme a los criterios de la gobernanza neoliberal condujeron a una situación en la que “la ciudad en su conjunto puede ser entendida como un producto que se intercambia, al menos en pedazos, y que puede ser valorizado.” (BARAUD-SARFATY, 2008, p. 99-100)

Frente a esta situación, para lograr mejorar su posición – y su atraktividad – en la red mundial de ciudades, un número cada día mayor de áreas urbanas compite a escala global, con el propósito de atraer flujos de capital de otros países o regiones. A esos efectos, las administraciones respectivas ponen en marcha estrategias de *city marketing*, para lo cual, por lo general, buscan mejorar su posición mediante una marca (“*city branding*”) que las distinga en el escenario mundial, en forma similar a como lo hacen las empresas. En definitiva, de lo que se trata es de convertir a cada una de ellas, (considerada como una “ciudad” (aun cuando ya no sea tal cosa), en una mercancía transable en el mercado de ciudades. En este sentido, hasta la propia calidad de vida se ha mercantilizado; como afirma Harvey (2008, p. 31), “la calidad de la vida urbana se ha

convertido en una mercancía, como la ciudad misma, en un mundo en el que el consumismo, el turismo, las industrias culturales y las basadas en el conocimiento se han convertido en aspectos esenciales de la economía política urbana.”

Si se observan en su conjunto todos estos cambios y tendencias, habida cuenta de la creciente autonomía de que goza el capital privado bajo la lógica financiera para adoptar sus decisiones sobre el monto, el tipo y la ubicación geográfica de los proyectos inmobiliarios de mayor impacto urbano, se puede concluir que estas decisiones están condicionadas ante todo, y fundamentalmente, por la plusvalía esperada con su realización. En este sentido, resulta pertinente y generalizable la afirmación de que “los bienes inmuebles han llegado a ser casi autónomos por cuanto ciudades y capital han pasado a ser crecientemente dependientes de ellos, independientemente del resto de la economía regional. De esta manera, podría decirse que la inversión inmobiliaria es la que comanda la urbanización neoliberal a escala local.” (HACKWORTH, 2007, p. 77) Por tanto, cabe concluir que, en la medida que la plusvalía urbana se ha ubicado como el criterio básico para las decisiones sobre inversión inmobiliaria, lo que caracteriza básicamente a la actual metamorfosis urbana es su creciente mercantilización.

Conclusiones: de la ciudad expandida a la urbanización planetaria

¿Cuáles fueron las principales consecuencias que la afirmación del régimen de crecimiento conducido por las finanzas tuvo sobre las tendencias genéricas que caracterizan a la actual metamorfosis urbana? A este respecto, para la comprensión del significado y el alcance de esta metamorfosis en este trabajo se ha considerado fundamental plantear y desarrollar su análisis a partir de que, como afirma Lefebvre,

La ciudad se transforma no sólo en razón de ‘procesos globales’ relativamente continuos (tales como el crecimiento de la producción material en el curso de las épocas con sus consecuencias en los intercambios, o el desarrollo de la racionalidad) sino en función de modificaciones profundas en el modo de producción, en las relaciones ‘ciudad-campo’, en las relaciones de clase y de propiedad. (LEFÈBVRE, 1968, p. 59)

Por lo tanto, más allá de las fases de alto o de bajo crecimiento, se ha considerado que los cambios observados durante las últimas décadas han estado indisolublemente relacionadas a los cambios que afectado las relaciones entre Estado, capital y mercado. Enfocar y analizar este proceso desde esta perspectiva, implica ante todo reconocer y aceptar que el espacio es un producto social, y que como tal tiene carácter político e ideológico y que, por lo tanto, no responde a la realidad considerarlo como el resultado de una acción tecnocrática.

Al mismo tiempo, si se acepta que, como sostiene Topalov (1979, p. 20), “la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación de espacio”, se puede inferir que, en ese nuevo encuadramiento económico, dichos “procesos privados de apropiación de espacio” han venido ganando autonomía a medida que la gobernanza neoliberal ha ido logrando avances en cuanto al cumplimiento de su objetivo de imponer el “orden general regido por la lógica de la mercancía” al que hace referencia Lefebvre (1970). En esa dinámica, dicha autonomía concierne tanto a la lograda por los inversores inmobiliarios para adoptar las decisiones que consideran más adecuadas para la valorización sus inversiones, como a las empresas y a las familias para escoger su localización en el espacio urbano. Esto es, en el ámbito de un Estado subsidiario, donde el partenariado público-privado se ubica como una opción estratégica, esas condiciones han terminado favoreciendo el despliegue de procesos de auto-organización, dado que tanto las familias

como las empresas gozan de mayor autonomía que en el pasado para escoger su localización en el espacio urbano.

Así, al explicar la evolución hacia lo que caracteriza como la “ciudad de baja densidad”, Indovina (2007, p. 21) afirma que la misma se puede explicar principalmente como “el resultado de actividades de auto-organización, en el sentido de que no obedecen a un diseño global, no persiguen ninguna función u objetivo general, sino que responden a iniciativas individuales, generadas por las propias necesidades y por la interacción independiente entre las iniciativas de los sujetos individuales.” Esto es, en la medida en que las reglas del juego establecidas por la gobernanza neoliberal favorecieron el aumento de la importancia de las estrategias de auto-organización de las familias y de las empresas, estas han incrementado desde entonces su influencia en la producción del espacio urbano *vis-à-vis* las indicaciones de los poderes públicos. En estos procesos, la plusvalía urbana se ha ubicado como un criterio urbanístico dominante, cuya incidencia en el aumento de la *mercantilización de la metamorfosis urbana* tiende a ser creciente.

Resulta así que, bajo el efecto de las reformas y políticas de la gobernanza neoliberal, el comportamiento locacional de prácticamente todos los componentes de la nueva base económica urbana, así como el de los principales actores sociales urbanos, tuvieron una influencia decisiva en el fortalecimiento de un conjunto de tendencias genéricas. Con ello se intensificó la propensión a la expansión/dispersión territorial urbana, en un proceso hacia lo urbano generalizado. (LEFEBVRE, 1970; BRENNER, 2013) Lo cual, corresponde a lo que ya había sido anticipado, caracterizado y fundamentado por Lefebvre (1968, 1970, 1972) como la culminación del proceso provocado por la industrialización: “la concentración de la población acompaña a la de los medios de producción. El *tejido urbano* prolifera, se extiende, corroe los residuos de vida agraria”. Con una importante precisión adicional que permite acotar el alcance de esta tendencia: “estas palabras, ‘tejido urbano’ no

designan de manera estrecha el terreno construido en las ciudades, sino el conjunto de manifestaciones del predominio de la ciudad sobre el campo” (LEFEBVRE, 1970, p. 10). Lo que Lefebvre percibió en 1970 como virtual, ahora ya se ha hecho realidad como una tendencia generalizada hacia la urbanización planetaria:

Dentro de este campo de desarrollo urbano, extendido y cada vez más universal, las aglomeraciones se forman, expanden, contraen y transforman de manera continua, pero siempre a través de densas redes de relaciones con otros lugares, territorios y escalas, incluidos los ámbitos tradicionalmente clasificados como ajenos a la condición urbana. (BRENNER, 2013, p. 61)

De todo esto es posible inferir que el encuadramiento capitalista financiarizado – establecido y controlado por el poder político y económico de grupos sociales comprometidos estructuralmente con la reproducción del capitalismo – ha acotado y continúa acotando en forma estricta los límites de lo posible para los procesos sociales que se desarrollan en el ámbito en el que tales estructuras de poder ejercen su dominio. El *orden general regido por la lógica mercantil* condiciona inexorablemente la dirección asumida por la metamorfosis urbana que comenzó a desarrollarse bajo el impacto de la industrialización y que prosigue hasta nuestros días. Dado que ese *orden general* tiende a asumir carácter planetario, las tendencias que caracterizan esta metamorfosis, con las lógicas variaciones que se pueden presentar en cada caso, han evolucionado conforme a una dirección que se ha ido imponiendo en la mayor parte del mundo.

Desde que esas tendencias son inherentes a dicho orden regido por la lógica mercantil, es lógico concluir que mientras el mismo mantenga su vigencia, las tendencias reseñadas continuarán afectando a los procesos urbanos en expansión, más allá de que puedan persistir algunas específicas señas de identidad de las ciudades a partir de las cuales esos procesos se estructuraron. Por lo tanto, desde que la actual metamorfosis

urbana está acotada por las tendencias constitutivas del encuadramiento estructural que corresponde a la actual fase de modernización capitalista financiarizada, es lógico prever que toda propuesta que intente su modificación sustantiva, necesariamente deberá proponerse la previa transformación del orden social general en el que la misma se procesa.

Referencias

BARAUD-SERFATY, I. Capitales et capitaux. Vers la ville financiarisée? *Le Débat*, n. 148, ene./feb., p. 96-104, 2008.

BARAUD-SERFATY, I. La nouvelle privatisation des villes. *Esprit*, n. 3, mar./abr., p. 149-167, 2011. Disponible en: <http://www.esprit.presse.fr/archive/review/rt_download.php?code=35985>.

BIRDSALL, N.; LUSTIG, N.; McLeod, D. Declining inequality in Latin America: Some economics, some politics. *Working Paper*, n. 251, mayo, 2011. Disponible en: <http://www.cgdev.org/files/1425092_file_Birdsall_Lustig_McLeod_FINAL.pdf>. Acceso em: 2014.

BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.

BRAGA, J. C. S. Financeirização global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p.195-242.

BRENNER, N. Restructuring, rescaling and the urban question. *Critical Planning*, n. 16 ver., p. 61-79, 2009.

BRENNER, N. Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, n. 243, ene./feb., p. 38-66, 2013.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, v. 34, n. 3, p. 349-379, 2002.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, v. 10, n. 2, p. 182-222, 2010.

- CARROUÉ, L. *La planète financière: capital, pouvoirs, espace et territoires*. Paris: Armand Colin, 2015.
- CICCOLELLA, P.; BAER, L. Buenos Aires tras la crisis: ¿hacia una metrópolis más integradora o más excluyente? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, v. 40, n. 158, p. 641-660, 2008.
- CHESNAIS, F. Douze thèses sur la mondialisation du capital. *Laberinto*, Foro de Economía Política, mar., 2005. Disponible en: <www.laberinto.uma.es>. Acceso em: 2014.
- CHESNAIS, F. Crisis de sobreacumulación mundial, crisis de civilización. *Herramienta web*, Buenos Aires, n. 5, mayo, 2010.
- DEMATTEIS, G. De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional. In: SUBIRATS, J. (Ed.). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002. p. 163-175
- DE MATTOS, C. *Revolución urbana, Estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago: RIL Editores, Colección Estudios Urbanos UC, 2015.
- FERREIRA, F. H. G. et al. *Economic mobility and the rise of the Latin American middle class*. Washington, D. C.: The World Bank, 2013.
- HACKWORTH, J. *The neoliberal city: governance, ideology, and development in American urbanism*. Nueva York: Cornell University Press, 2007.
- HARVEY, D. *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal, 2012.
- HARVEY, D. *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal, 2013.
- HARVEY, D. El derecho a la ciudad. *New Left Review*, n. 53, nov./dic., p. 23-39, 2008.
- HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geographiska Annaler. Series B. Human Geography*, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989.

HUSSON, M. ¿Crisis de la finanza o crisis del capitalismo? *Viento Sur*, 29 oct. 2009. Disponible en: <<http://www.vientosur.info/spip.php?article874>>.

HUSSON, M. Le néolibéralisme, stade suprême. *Actuel Marx*, n. 51, p. 86-101, 2012.

INDOVINA, F. Introducción: antes de la ciudad difusa. En.: INDOVINA, F. (Coord.) *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputació de Barcelona, p. 2007.

JESSOP, B. La economía política de la escala y la construcción de regiones transfronterizas. *EURE*, v. 29, n. 89, p. 25-41, 2004. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n89/arto2.pdf>>. Acceso em: 2014.

LEFEBVRE, H. *Espace et politique. Le droit à la ville II*. París: Éditions Anthropos, 1972.

LEFEBVRE, H. *La révolution urbaine*. París: Éditions Gallimard, 1970.

LEFEBVRE, H. *Le droit à la ville*. París: Éditions Anthropos, 1968.

MARAZZI, C. La violencia del capitalismo financiero. En: FUMAGALLI, S. et al. *La gran crisis de la economía global: mercados financieros, luchas sociales y nuevos escenarios políticos*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2009. p. 21-61.

MICHALET, C. A. *Mondialisation, la grande rupture*. París: La Découverte, 2007.

MOUHOUD, E. M. *Mondialisation et délocalisation des entreprises*. Paris: La Découverte/Repères, 2006.

NAPPI-CHOULET, I. Esquisse d'une histoire de la financiarisation immobilière et urbaine. *Urbanisme*, n. 384, jun., p. 42-45, 2012.

OFFE, C. La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad. In: OFFE, C. et. al. *Capitalismo y Estado*. Madrid: Editorial Revolución, 1985a. p. 23-48.

OFFE, C. *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

OFFE, C. Notas sobre el futuro del socialismo europeo y el Estado. En: OFFE, C. et. al. *Capitalismo y Estado*. Madrid: Editorial Revolución 1985b. p. 5-21.

- PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Neoliberal urbanism: models, moments, mutations. *SAIS Review*, v. 29, n. 1, p. 49-66, 2009.
- RIBEIRO, L. C. Q. Segregación, desigualdad y vivienda. *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, v. 35, p. 136-137, 295-314, 2003.
- SASSEN, S. *Sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores, 2007.
- SOJA, E. Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, n. 58, p. 45-75, 2005.
- SOJA, E. *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*. Londres: Verso, 1989.
- TAYLOR, P. J. *World city network: A global urban analysis*. Londres: Routledge, 2004.
- THEURILLAT, T. *La financiarisation de l'immobilier et la durabilité: Le cas des investissements immobilier des caisses de pension suisses*. Saarbrücken: Éditions Universitaires Européennes, 2010.
- THEURILLAT, T.; CREVOISIER, O. *Une approche territoriale de la financiarisation et des enjeux de la reconfiguration du système financier*. París: CoesioNet, 2011. Disponible en: <<http://bit.ly/1zAt4Pr>>.
- TOPALOV, C. *La urbanización capitalista*. México, D.F: Edicol, 1979.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. Ginebra: UNCTAD, 2009. Disponible en: <http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf>.
- VELTZ, P. *Des lieux et des liens: Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2002.
- VELTZ, P. Quel avenir pour les métropoles? *Constructif*, n. 26, jun., 2010. Disponible en: <http://www.constructif.fr/bibliotheque/2010-6/quel-avenir-pour-les-metropoles.html?item_id=3035>.

TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA DINÂMICA URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL¹

Maria do Livramento M. Clementino, Angela Lúcia Ferreira

Introdução

Os processos de reestruturação produtiva e a busca de inserção na economia globalizada implicam em absorção de novos padrões de produtividade e de competitividade, trazendo consigo grandes e generalizadas transformações nas grandes cidades e áreas metropolitanas, além de assumir importância estratégica para o desenvolvimento de estados menos dinâmicos economicamente. Em diferentes escalas territoriais, os impactos dessas mudanças terminam por gerar aprofundamento das

¹ Este texto é uma versão revisada do trabalho apresentado e publicado nos anais do XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Belo Horizonte - MG, maio de 2015.

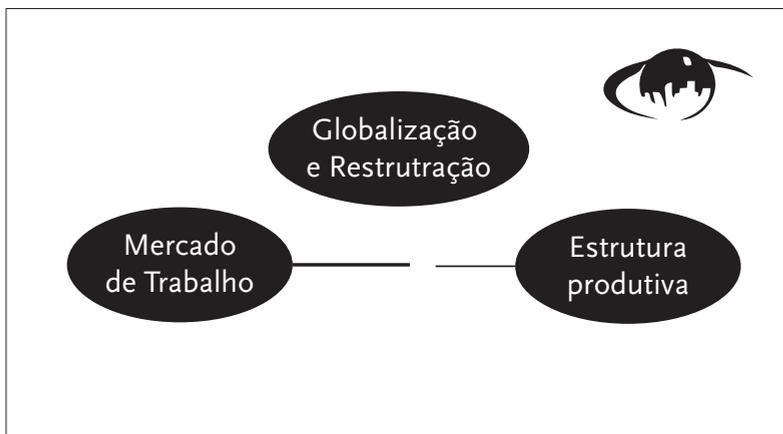
desigualdades sociais, da pobreza e dos riscos de intensificação dos processos de exclusão social. Nessas articulações econômicas e espaciais, os centros intermediários igualmente ganharam lugar. Ao considerar o processo de metropolização brasileira, e tomando Natal como uma “aglomeração urbana não metropolizada”, pode-se dizer que os efeitos daí decorrentes ocorreram localmente em menor grau e intensidade. No entanto, internamente e em relação às particularidades de cada processo, os impactos podem corresponder a distintas dinâmicas urbanas e reconfigurações territoriais.

Dessa forma, o trabalho tem por objetivo compreender as dinâmicas urbanas recentes – período entre 1980 e 2010 – da Região Metropolitana de Natal (RMN), no contexto das transformações macroeconômicas e sociais, articulando dinâmicas locais a esses macrocontextos. O momento estudado ganha especial relevância por apresentar mudanças sociais importantes no curso de crescimento econômico que havia se (re)iniciado no começo dos anos de 1990, no Brasil.

Mudanças podem ser verificadas sob diversas óticas. O estudo privilegiou aquelas consideradas capazes de avançar a análise na formulação conceitual da “metrópole brasileira”, constituída pelas condições econômicas, sociais e geográficas concretas que presidiram o desenvolvimento do “capitalismo periférico e associado”. (RIBEIRO, 2013) Considerou a existência de dados ou indicadores disponíveis para todas as regiões metropolitanas – Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); base de dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) –, bem como o roteiro analítico desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles para a realização de estudo comparativo entre as metrôpoles brasileiras, sem perder de vista a importância e o alcance explicativo das especificidades locais. Nesse sentido, o caminho de análise percorrido segue o objetivo inicial da pesquisa maior, a qual pretende entender a organização social do território de Natal (padrões, dinâmicas e mudanças) no período 1980-2010. Cabe observar que, na busca de compreen-

der as dinâmicas urbanas recentes da RMN num contexto mais amplo, este artigo privilegiou no roteiro, anteriormente citado, o que se refere à análise das transformações macroeconômicas e macrosociais, como explicitado na Figura 1.

Figura 1 - Roteiro analítico das transformações macroeconômicas e sociais



Fonte: Adaptado de Ribeiro (2013).

O trabalho está estruturado em dois itens nos quais se pretende, inicialmente, apresentar os principais elementos que configuram o contexto regional em que se manifestam as transformações recentes (Item 1), que demarcam a inserção da RMN no contexto da metropolização brasileira e regional (Item 2).

O macrocontexto regional das transformações recentes

Ao entender a lógica capitalista como propriamente desigual, torna-se relevante observar que a integração produtiva e o dinamismo alcançado pelo mercado nacional anterior ao período neoliberal ocorreram de forma diferenciada no Brasil. Resumidamente, na relação entre a industrialização e

o sistema urbano brasileiro, os impulsos dados pela indústria aumentam a circulação da economia e esta é realizada: a) pela intensa urbanização pós anos cinquenta; b) pelas mudanças econômicas e tecnológicas; c) pela forte concentração econômica espacial e d) pela cidade, ao assumir seu papel de centro regional de densidade populacional e econômica.

O primeiro dos grandes elementos que deve ser levado em conta, quando a análise recai sobre estados da região Nordeste, se refere às formas de organização/articulação desse capitalismo emergente, resultado das determinações pós 1970; o segundo é concernente às mudanças na gestão pública e privada implicadas por tal reorientação, ou seja, às próprias formas de regulação introduzidas. Ambos os elementos determinam intensos ajustes espaciais e influenciam na forma como as regiões – em diferentes escalas – buscaram se inserir nas mudanças em curso. No Nordeste, por exemplo, os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará foram privilegiados no balanço dos investimentos públicos e privados realizados desde o início dos incentivos efetivados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O ponto de partida, portanto, foi a esfera produtiva e o seu processo de reestruturação, que teve maior vigor na conjuntura vivida pelo mundo na década de 1970 e, particularmente, no Brasil nos anos 1990.

É importante resgatar, ainda, que a territorialidade do movimento da indústria – face às imposições da reestruturação produtiva dos anos noventa e os nexos que apontam para a desindustrialização – precisa ser relativizado quando se consideram as heterogeneidades dos seus efeitos para os diferentes contextos espaciais brasileiros. A perda de referência da escala nacional, efeito mais importante, está inclusa na dinâmica do ajuste econômico neoliberal. Nesse sentido, ganha maior nitidez a divisão espacial do trabalho com a integração promovida pela industrialização. Regionalmente, esse processo gera localização concentrada e fortes desequilíbrios até 1970, quando, na hipótese de Wilson Cano (2008), passa a haver desconcentração produtiva regional no Brasil, processo

econômico “virtuoso” até os anos 1980. A partir de então, a desconcentração produtiva torna-se “espúria”, pois rompe com a integração do mercado nacional. (CANO, 2008) No auge desse deslocamento, deu-se a fase de intensa metropolização no Brasil (anos 1970 e 1980). O expressivo papel das áreas metropolitanas é manifestado pelo agigantamento de São Paulo e Rio de Janeiro e incorpora uma gama de outras cidades espalhadas por várias partes do país.

O desempenho dos centros mais dinâmicos do Nordeste nos anos recentes, assim como a incorporação de novas polarizações e o crescimento do grau de urbanização regional, refletem essa tendência de descompressão da concentração da renda nacional, embora a região ainda demande grandes inversões em infraestrutura, em educação, em qualificação de mão de obra e em sua base produtiva para que se possam verificar convergências intra e inter-regionais de produtividade, renda e qualidade de vida. Ao examinar a *performance* do Nordeste em relação ao Brasil, temos que o Nordeste detém em 2010: 27,8% da população brasileira, 13,5 % do Produto Interno Bruto (PIB), 6,7% da renda gerada nacionalmente, 27,5% da População em Idade Ativa (PIA) e 26,4% da População Economicamente Ativa (PEA). (CLEMENTINO; PESSOA, 2013) Do ponto de vista ocupacional, a região em destaque participa, com base nos dados do CEMPRE, do IBGE, em 2006, com 15,8 % das pessoas ocupadas, 12,17% da massa salarial e com 15,65% das unidades locais de empresas brasileiras. A composição da atividade econômica no Nordeste aponta que a indústria de transformação participa com 12,44% das pessoas ocupadas, 8,02 da massa salarial do país (indicando que os salários pagos são menores) e 12,61% das unidades locais dessas empresas. (CLEMENTINO; PESSOA, 2013)

O comportamento da atividade econômica regional, explicitado pelos dados do emprego, mostra, *a priori*, que os percentuais de salários são sempre menores que aqueles relacionados ao número de pessoas ocupadas e unidades locais, em todos os setores da atividade econômica.

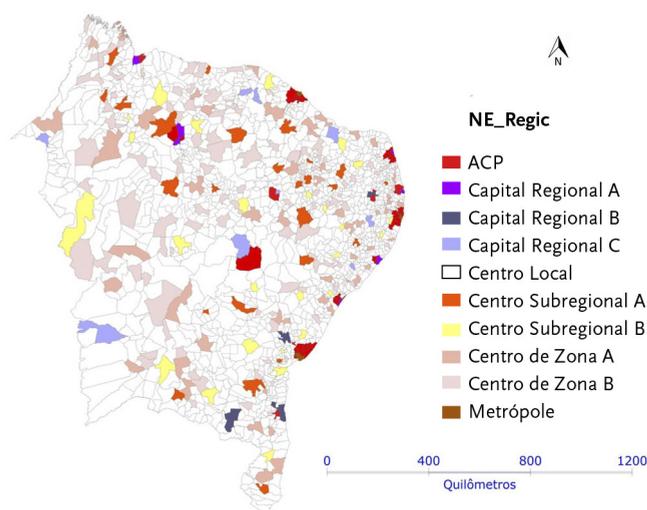
Ao examinar os mesmos dados do CEMPRE, para economia urbana e desagregação do terciário, o quadro do emprego urbano revela que, no comportamento do mesmo, apenas os estados do Ceará, Pernambuco e Bahia apresentam percentuais de participação nacional acima de 2% tanto referente às pessoas ocupadas e massa salarial quanto às unidades locais de empresas. Tais dados confirmam, assim, a funcionalidade urbana, a importância dos fluxos inter e intrarregional e a centralidade das metrópoles regionais de Fortaleza, Recife e Salvador no cenário urbano do Brasil e do Nordeste; ao mesmo tempo, revelam o traço dos estímulos relativamente autônomos decorrentes do próprio processo de urbanização regional, que derivam do crescimento vegetativo da população urbana, ponderado pelo nível de distribuição de renda sobre o emprego urbano e, particularmente, o emprego no terciário urbano.

Desse modo, o desempenho recente da economia regional e sua resultante urbanização deve ser buscado, também, pela articulação entre a formação econômica do Nordeste e as transformações recentes da urbanização brasileira, quais sejam: a) interiorização da rede urbana; b) disseminação do fenômeno das aglomerações urbanas e c) existência regional de grandes estruturas urbanas. A rede urbana configurada no Sudeste e Sul do país abriga não somente as cidades que comandam a vida econômica do país, mas, também, é historicamente mais densa e melhor estruturada que as malhas das demais regiões brasileiras – o Nordeste inclusive –, nas quais predominam os pequenos centros urbanos (mais de cinco mil centros de zona ou centros locais), conforme classificação do IBGE, divulgada em 2008, pelo estudo Região de Influência de Cidades (REGIC).

Ao observar a hierarquia dos centros urbanos no Nordeste, mostrado na Figura 2, e tendo como referência a totalidade nacional, destacam-se: as três Metrópoles (Recife, Salvador e Fortaleza) e as seis Capitais Regionais A (João Pessoa, Maceió, Aracaju, São Luís, Teresina

e Natal). Em número de três, são as Capitais Regionais B (Campina Grande, Ilhéus/Itabuna e Feira de Santana) e oito as Capitais Regionais C (Imperatriz, Juazeiro do Norte, Mossoró, Caruaru, Petrolina/Juazeiro, Arapiraca, Barreiras). Petrolina e Juazeiro aparecem como cidades conjugadas e com *status* de Área de Concentração de População (ACP). Outras 25 cidades são apontadas como Centro Sub-regional A e 26 cidades como Centro Regional B. Nessa escala intermediária, encontram-se as chamadas “cidades médias”.² As demais cidades nomeadas pelo REGIC, em 2008, como Centro de Zona e Centro Local correspondem ao que usualmente é conhecido como “pequenas cidades”.³ (IBGE, 2008)

Figura 2 - Rede urbana do Nordeste, segundo a Região de Influências das Cidades (REGIC), Nordeste - 2007



Fonte: IBGE (2008).

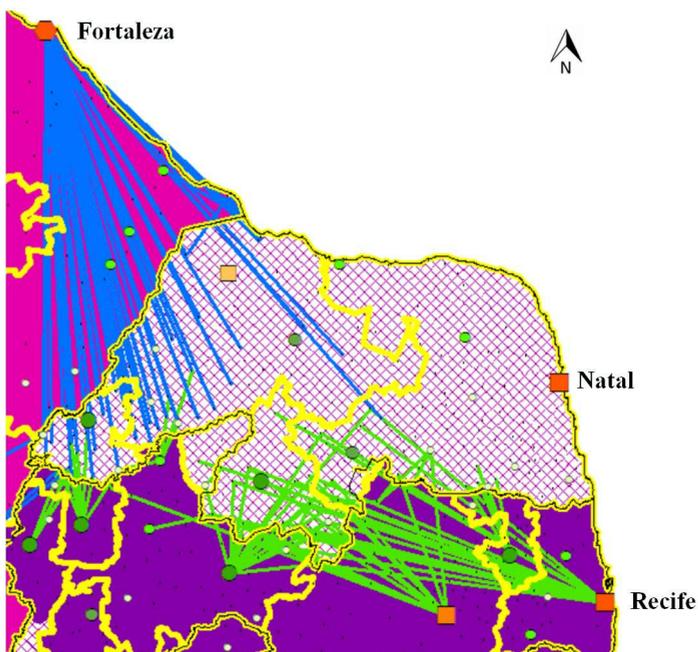
- 2 O termo “cidade média”, apesar de muito utilizado, não possui uma definição teórica precisa e, muito menos, consensual. Isso, pois a noção de cidade média deriva de uma construção intelectual e, enquanto tal, inserida em determinado conceito histórico e geográfico. Aqui, foi utilizado o entendimento de Dantas e Clementino (2013).
- 3 O termo “pequenas cidades” está em Silva, Gomes e Silva (2009).

O REGIC também destaca a existência de duas dinâmicas distintas na rede urbana nordestina: uma do interior, outra do litoral, especificamente das capitais (estaduais), tanto para comércio como para serviços. (IBGE, 2008)

A ausência de alguns níveis na hierarquia urbana, conforme a classificação do REGIC, é característica da rede urbana do Nordeste, que apresenta “distribuições truncadas em que faltam níveis hierárquicos, apresentando um sistema primaz. [...] nesta região, as capitais tradicionalmente concentram a oferta de equipamentos e serviços e são poucas as opções de centro intermediário.” (IBGE, 2008, p. 13) Neste estudo, ainda se ressalta que os centros existentes na rede urbana nordestina, apesar de poucos, exercem forte polarização em suas áreas. O que nos leva a supor que, por serem poucos, possam ter suas áreas de influências mais abrangentes. Em síntese, a organização espacial tende, ainda, a ser desequilibrada, devido à intensificação do processo de urbanização em direção, apenas, a determinados espaços sub-regionais e ao processo de litoralização que vem se manifestando por meio das aglomerações urbanas não-metropolitanas, como é o caso de Natal, detalhado a seguir.

Conforme podemos observar na Figura 3, a área de influência das metrópoles nordestinas, como metrópoles regionais, é bastante ampla e ultrapassa as fronteiras estaduais, chegando a dividir estados, como o Rio Grande do Norte, polarizado tanto por Fortaleza como por Recife. Porém, ao se verificar essa dupla rede de influência sobre o estado potiguar, tem-se a redefinição da tradicional influência exercida por Recife: agora, não mais exclusiva e dominante.

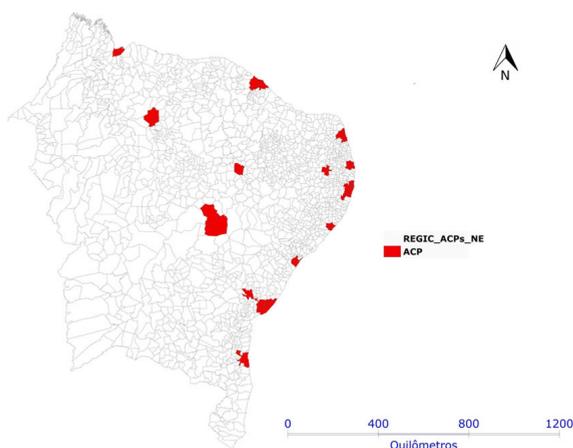
Figura 3 - Área de Influência das Metrôpoles, Rio Grande do Norte - 2007



Fonte: IBGE (2008).

Ao cobrir uma extensa área do interior nordestino, a macrocefalia urbana das metrôpoles e das Áreas de Concentração de População (ACP's) revela a existência de uma rede urbana ainda dispersa e atomizada e a pouca importância que ainda tem hoje, a rede urbana do interior em sua articulação para fora do Nordeste, a qual indica a manutenção da rede tradicional decorrente da influência das capitais regionais e a ampliação de outra rede de influência que adentra para o interior da região polarizada, sobretudo, por centros sub-regionais, como ilustra a Figura 4.

Figura 4 - Áreas de Concentração de População (ACPs), segundo a Região de influências das cidades (REGIC), Nordeste - 2007



Fonte: IBGE (2008).

Como se vê, “a rede urbana nessa região [Nordeste] é fortemente comandada pelas capitais dos estados, apoiada em poucos centros do interior.” (IBGE, 2008, p. 143)

Natal no contexto da metropolização brasileira e regional

Natal foi institucionalizada como Região Metropolitana em 1997, mas os primeiros indícios do processo de metropolização em seu território começam a aparecer já nos 1970: a expansão das periferias urbanas e o surgimento das cidades dormitório. As articulações econômicas e espaciais do contexto geral incidiram sobre centros intermediários. Ao tomar Natal – uma “aglomeração urbana não-metropolizada” – para análise, acredita-se que os efeitos daí decorrentes ocorreram localmente em menor grau e intensidade, considerando o processo de metropolização brasileira.

Mas, pergunta-se: de que forma se insere uma “aglomeração urbana”, não propriamente metropolitana como Natal, ao processo de “metropoli-

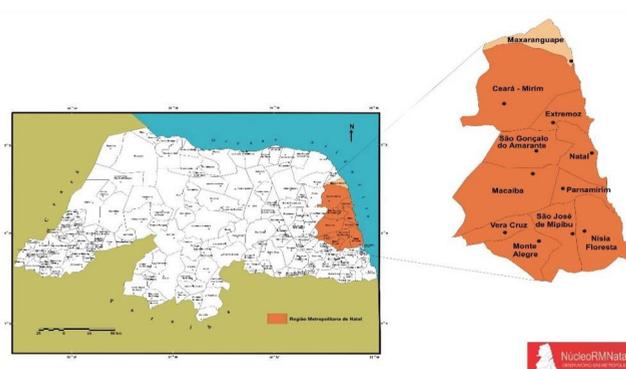
zação brasileira”, ponderando a nova ordem neoliberalizante que se manifesta nos territórios metropolitanos no período de 1980-2010?

Em certa medida, o neoliberalismo no país – que avança a partir do governo de Fernando Collor e ganha força com o de Fernando Henrique Cardoso – foi precocemente internalizado pelos “governos mudancistas” do Nordeste, que sustentaram um discurso assentado em dois vetores: gestão pública eficiente, enxuta e com participação mínima do Estado, por um lado, e atração de investimentos, por outro. (LIMA JUNIOR, 2014) No Nordeste, o Estado teve papel importante na nova rodada de acumulação que emergia com as transformações do capitalismo, e a política local influenciava nos rumos da mudança. Ainda que o governo local passasse a ser o responsável pelo desenvolvimento econômico estadual, no Rio Grande do Norte (RN), o discurso não se revelou como prática, sendo tímida sua participação na “modernização de superfície”. (LIMA JUNIOR, 2014) Em Natal, não foi diferente: o avanço da metropolização não se desvinculou do ajuste neoliberal, tendo, a Capital, um papel estratégico na captura dos fluxos sobre o espaço potiguar e seus vínculos com outras arenas.

O padrão seletivo apontado na construção dos estudos que dão base a este trabalho é manifestado por meio de deslocamentos ocorridos na RMN nos anos de 1980 e no período entre 2000 e 2010. As maiores mudanças aconteceram na década de 1980, quando teve início a configuração da “metrópole em formação” (CLEMENTINO; PESSOA, 2009), e no período referente aos anos 2000 a 2010, no qual os impactos da reestruturação produtiva no RN articulam-se com os processos globais que expressam a lógica da renovação da acumulação. Mais uma vez, a capital é privilegiada, pois a lógica da renovação da acumulação no RN recai em setores particularmente urbanos, a exemplo do turismo e de sua imbricação com o imobiliário – substanciando o que foi denominado de “imobiliário turístico.” (FERREIRA; SILVA, 2006; DANTAS; FERREIRA; CLEMENTINO, 2010; SILVA, 2010; SILVA; FERREIRA, 2012)

Inicia-se a análise pelas características do processo de metropolização, ou seja, pelo contexto no qual se inserem a dinâmica de constituição do espaço metropolitano de Natal – seu poder de articulação e de polarização no território regional e nacional – e os novos arranjos espaciais e suas conexões às configurações territoriais, conforme Figura 5, com as transformações demográficas e de suas bases produtivas. Para tal, a síntese da estrutura de desenvolvimento territorial, relacionada à dinâmica populacional e seus rebatimentos na economia urbana, será tratada à continuação.

Figura 5 - Região Metropolitana de Natal – localização no estado do Rio Grande do Norte

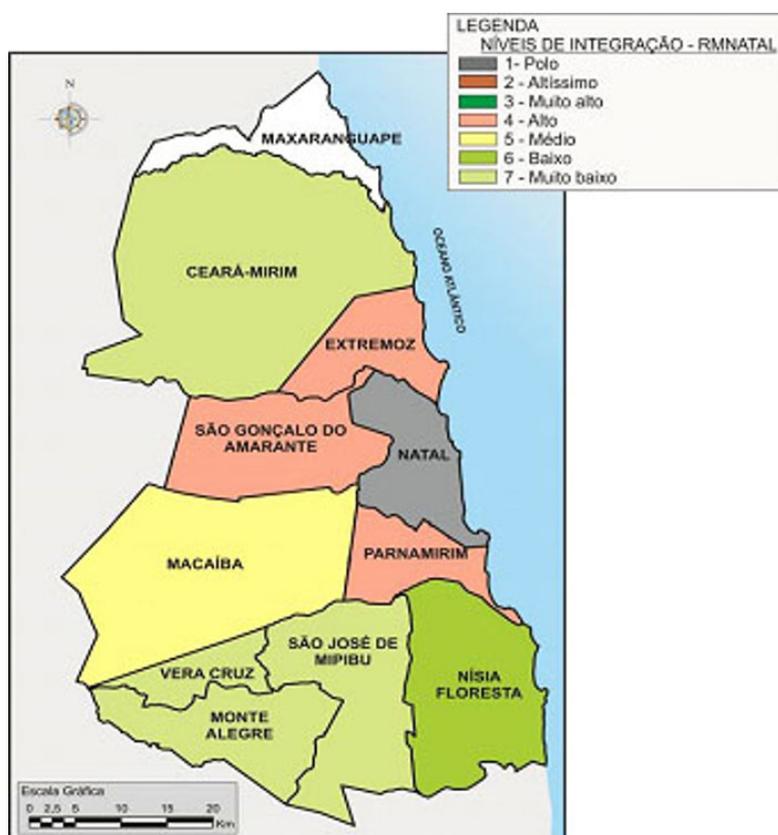


Fonte: Mapa base do IBGE (2009).

O REGIC nos dá elementos para examinar a inserção, na rede urbana brasileira, dos municípios que compõe o RN. (IBGE, 2008) Observaram-se poucos deslocamentos na rede urbana potiguar. Indícios ocorridos na zona oeste do estado, com ênfase no município de Mossoró, não são suficientes para abalar a confirmação da macrocefalia urbana de Natal, em relação ao RN e à sua região metropolitana, ao concentrar excessivamente os equipamentos urbanos de comércio, serviços (públicos e privados), além da forte concentração do mercado de trabalho (como se verá mais adiante). Dos municípios que compõem a RMN, Parnamirim, São Gon-

çalo do Amarante e Extremoz apresentam elevado grau de integração metropolitana com Natal, demonstrado na Figura 6, tendo em vista a considerada metropolização no Brasil. (RIBEIRO et al., 2012) Embora Macaíba não apresente alto grau de integração, a conurbação de Natal com o município de Parnamirim tem provocado transbordamentos em sua direção, aproximando-o de São Gonçalo do Amarante. A rigor, além de Natal, são quatro, os municípios que compõem a Região Metropolitana funcional: Parnamirim e Macaíba, ao Sul, e São Gonçalo do Amarante e Extremoz, ao norte; muito embora, a RMN esteja constituída por 11 municípios.

Figura 6 - Níveis de integração dos municípios metropolitanos de Natal à metropolização brasileira



Fonte: Ribeiro e colaboradores (2012).

Para explorar a relação entre a divisão social do trabalho e seus efeitos sobre a divisão socioespacial, Luiz César de Queiroz Ribeiro (2013) – orientado pela polêmica que alimenta o debate centrado nos efeitos da reestruturação produtiva sobre o mercado de trabalho, com significativas alterações na oposição entre as classes sociais que marcou a era industrial fordista – sugere que o surgimento de uma nova estrutura social é marcado por uma crescente polarização entre estratos superiores e inferiores da sociedade. Assim, a verificação da posição de Natal no processo de metropolização e sua inserção na rede urbana brasileira pela estrutura produtiva e pelo mercado de trabalho torna-se necessária para a compreensão das transformações recentes.

Quanto à estrutura produtiva, as recentes transformações ocorridas no RN estão marcadas não somente por movimentos econômicos ocorridos em âmbito nacional, mas por mudanças substanciais próprias da dinâmica econômica local. Diferentemente das décadas de 1970 e 1980, nos anos 2000 a nova institucionalidade – em que os governos estaduais passam a ser o ente responsável, em primeira instância, pelo desenvolvimento econômico – vai exercer certa contribuição nesse processo. A política de promoção da indústria, efetivada pelo Programa Governamental de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI), no entanto, não tem conseguido atrair empresas tecnologicamente avançadas e se voltou para a produção de gêneros industriais tradicionais. Além disso, observou-se a ausência de uma política de desenvolvimento voltada para o interior do estado e um direcionamento dos investimentos para os municípios metropolitanos. O que implicou em excessiva concentração de riqueza, emprego e salários na RMN, demarcada pela clara tendência do PIB do RN nessa localidade, confirmando uma direção historicamente determinada. Dentro dela, Natal continua concentrando excepcionalmente a riqueza, os salários e a ocupação. Entretanto, vem perdendo participação relativa no PIB e também desconcentrando a massa salarial. Mesmo assim, entre 2003 e 2010, Natal absorveu aproximadamente 75% do PIB do RN.

Nesse contexto de intensas mudanças, o mercado de trabalho se apresentou com dinamismo, embora sem ocorrências importantes nos rumos da modernização estrutural do setor industrial e no destaque da RMN neste processo. Para Denílson Araújo, Marconi Silva e William Pereira (2015), considerando-se as últimas três décadas, a RMN sofreu significativa transformação no seu mercado de trabalho: 1) redução na participação da RMN no número de pessoal ocupado no estado, porém com a concentração das atividades e ocupações econômicas na capital, Natal; 2) concentração, em relação ao RN, no emprego formal e nas atividades econômicas vinculadas à indústria da transformação, construção civil, serviços industriais de utilidade pública, comércio e serviços em geral; 3) redução na participação da RMN no número de pessoal ocupado no estado, com redução na participação de Natal, sem alterar o perfil da RMN no volume de pessoal ocupado. (ARAÚJO; SILVA; PEREIRA, 2015)

Uma mudança significativa do perfil ocupacional da RMN é a diminuição da ocupação nos segmentos administração pública, defesa e seguridade social (de mais de 47% para 29% no período 2003-2010) em relação ao crescimento do setor de comércio, reparação de veículos, objetos pessoais e domésticos, que praticamente duplicou sua participação (de pouco mais de 11% para mais de 20%) no mesmo período. Quanto à evolução do pessoal ocupado na indústria de transformação na RMN, Natal ainda é responsável por um terço de toda a ocupação nesse ramo industrial no estado e por mais da metade da RMN. Isso revela que o movimento de concentração da massa salarial frente ao movimento de desconcentração da ocupação na indústria de transformação implica num processo de concentração das ocupações de maiores níveis salariais em Natal. (ARAÚJO; SILVA; PEREIRA, 2015)

Na RMN, a dinâmica do mercado de trabalho, nos anos 2000 e 2010, aponta relativa melhora no que concerne às taxas de ocupação da força de trabalho, mas denunciam maiores taxas de empregos informais nos anos comparados. Esse grau de “não proteção social” pode ser explicado pelo

próprio nível de renda gerado na economia, pois muitas são as atividades com baixa remuneração. De certa forma, a condição de “não proteção social”, ainda elevada no mercado de trabalho, tem como consequência a absorção de uma mão de obra pouco qualificada. De modo geral, a estrutura sócio-ocupacional, entre os anos 2000 e 2010, manteve as mesmas características e não sofreu alterações significativas em sua composição.

É certo que existe um mercado de trabalho demandado pela dinâmica metropolitana que se caracteriza por ocupações de caráter mediano e inferior, manual e tradicional, demandado pela estruturação e dinamismo do setor terciário. Desse modo, o perfil sócio-ocupacional metropolitano de Natal é marcado por fortes diferenciações, e este resulta em um baixo nível de valor agregado em nível educacional e de renda, indicando um território como fortes assimetrias sociais. (PESSOA; DIAS, 2015)

A relação com a transição demográfica experimentada pela sociedade brasileira também é fundamental para a compreensão do fenômeno urbano-metropolitano. No contexto atual de diminuição da pressão demográfica – especialmente pela baixa fecundidade e redução dos ritmos de crescimento populacional –, há elementos da estrutura urbana que atuam sobre o comportamento da população e sua movimentação no espaço. Em Natal, há redução do ritmo de crescimento populacional do polo metropolitano da RMN em detrimento do crescimento dos municípios do seu entorno.

Natal tende, assim, para um crescimento populacional negativo considerando a baixa taxa de fecundidade e o saldo migratório negativo da década de 2000, respondendo cada vez menos pela participação demográfica da RM. Ao contrário, Parnamirim não somente atrai a população de Natal, mas também participa de grande parte da atração migratória que a RMN possui, o que lhe favorece a evidenciar, na sua estrutura etária, uma população muito jovem. Este dado contrasta com o observado na RMN entre 1991 e 2010, no qual o índice de envelhecimento aumentou sistematicamente, chegando a 40 idosos para cada 100 jovens com menos

de 15 anos em Natal. Com as baixas taxas de fecundidade encontradas no polo e, principalmente, com o ritmo do declínio evidenciado em toda RMN, o envelhecimento populacional tende a ser rápido. Duas exceções são Parnamirim e São Gonçalo do Amarante, que, apesar de baixas taxas de fecundidade, possuem os menores índices de envelhecimento de toda a RMN. (FREIRE; GONZAGA; OJIMA, 2015)

Outras tendências demográficas e sociais consideradas tradicionais também estão apresentando mudanças. Por exemplo, as taxas de fecundidade têm apresentado reflexos importantes na estruturação das famílias e dos arranjos domiciliares que, por sua vez, irão refletir no processo de ocupação e consumo do espaço nas áreas urbanas, pois a forma de viver e morar também se altera em conjugação com tantas mudanças importantes.

A estrutura social configurada neste contexto apresenta-se com intensas diferenciações internas, com índices de PIB, de educação e de Índice de desenvolvimento Humano (IDH) muito diferentes, mas, ao mesmo tempo, próximos no que diz respeito à produção de um território desigual: são fortes as desigualdades sociais no espaço intrametropolitano. Os índices de pobreza em Natal se apresentam muito superiores aos demais municípios da RM, fazendo com que ocorra maior dissolução do PIB total em relação ao PIB *per capita*. Grande parcela das pessoas alfabetizadas na RM não tem, inclusive, o ensino fundamental completo. Metade da população mais pobre dos municípios da RM se apropria na média de, apenas, 10,4% da renda total municipal. Natal, embora mais rica, pois concentra a produção, o dinheiro e os serviços, é o município mais desigual internamente, com visíveis bolsões de pobreza, poluição ambiental e falta de infraestrutura urbana em grande parte de seu território. A grande maioria dos domicílios de todos os municípios metropolitanos é mantida com uma renda mensal de até dois salários mínimos mensais, sendo que alguns municípios apresentam, de modo recorrente, indicadores socioeconômicos muito preocupantes. (GOMES et al., 2015)

Considerações finais

Numa realidade de expressiva singularidade, como a da RMN, buscou-se compreender o contexto no qual se insere a dinâmica de constituição desse espaço, seu poder de articulação e de polarização no território regional e nacional, em face ao processo da metropolização brasileira, bem como os novos arranjos espaciais e suas conexões com as transformações territoriais, demográficas e de suas bases produtivas na rede urbana do Rio Grande do Norte. Produziu-se uma síntese da estrutura de desenvolvimento territorial da capital e seu entorno, relacionada à dinâmica populacional e seus rebatimentos na economia urbana, à luz dos movimentos da metropolização brasileira.

Observou-se, por um lado, que os principais elementos da estrutura de desenvolvimento territorial urbano estão relacionados à estrutura produtiva e às dinâmicas sócio-ocupacionais, e que as mudanças se fazem presentes na organização desse território metropolitano pela lente do mercado de trabalho. Por outro, a dinâmica populacional e seus rebatimentos na economia urbana propiciaram uma melhor compreensão das manifestações concretas do aprofundamento das desigualdades sociais no período analisado (2000-2010).

A dinâmica recente do desenvolvimento urbano das ACP's (IBGE, 2008), entre elas, Natal, como metrópoles em formação, em que o processo de metropolização já é visível e cuja tendência é de continuidade, de certa forma está influenciada pelo peso funcional da situação política administrativa como capital de unidade federativa. Poderiam, dessa forma, ser chamadas de metrópoles estaduais, uma vez que os fenômenos metropolitanos não acontecem em sua plenitude.

Agradecimentos

As autoras agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) o apoio financeiro e as bolsas recebidas, e ao Observatório das Metrópoles, pela oportunidade da pesquisa em Rede.

Referências

ARAÚJO, D.; SILVA, M. G.; PEREIRA, W.; A Região metropolitana de natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho.

In: CLEMENTINO, M. L.; FERREIRA, A. L. (Ed.). *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 113-142.

CANO, W. *Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005*. São Paulo: Ed. da UNESP, 2008.

CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Ed.). *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Org.). *Natal: uma metrópole em formação*. São Paulo: EDUC, 2009.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. *Estudos prospectivos sobre o desenvolvimento do Nordeste: desenvolvimento urbano*. Fortaleza: BNB, 2013.

DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. (Coord.). *Turismo e imobiliário nas metrópoles*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.

DANTAS, J. R. Q.; CLEMENTINO, M. L. M. O papel das cidades inter-médias para o desenvolvimento regional: um estudo a partir dos centros sub-regionais de Pau dos Ferros (Rn) Cajazeiras(Pb) e Souza (Ce). *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 24, v. 1, p. 228-255, 2013.

FERREIRA, A. L.; SILVA, A. F. C. *Estudo comparativo sobre o papel das atividades imobiliária-turísticas na transformação do espaço social das metrópoles nordestinas: Salvador, Recife, Natal e Fortaleza*. Natal: Observatório das Metrópoles, 2006. Relatório de Pesquisa.

FREIRE, F.; GONZAGA, M. R.; OJIMA, R. Dinâmica Demográfica da Região Metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, M. L.; FERREIRA, A. L. (Ed.). *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 83-112.

GOMES, R. C. et al. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna In: CLEMENTINO, M. L.; FERREIRA, A. L. (Ed.). *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 45-82.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Região de Influência das Cidades - 2008*. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Base Cartográfica*. Rio de Janeiro, 2009. (Reeditado pelo Núcleo RMNATAL/Observatório das Metrôpoles, 2013.)

LIMA JUNIOR, F. *Estrutura produtiva e rede urbana no estado do Ceará durante o período de 1980 a 2010*. 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2014.

PESSOA, Z. S.; DIAS, A. P. O Perfil Sócio-ocupacional da Região Metropolitana de Natal: análise 2000 e 2010. In: CLEMENTINO, M. L.; FERREIRA, A. L. (Ed.). *Natal: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 145-172.

RIBEIRO, L. C. Q. et al. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RM's, RIDEs E AU's à dinâmica da metropolização*. Rio de Janeiro: Observatório das metrôpoles, 2012.

RIBEIRO, L. C. Q. *Seminário Nacional da Rede Metrôpoles*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q. Transformações da ordem urbana na metrópole liberal-periférica: 1980/2010. *Observatório das Metrôpoles*, Rio de Janeiro, 2 abr. 2014. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=818&Itemid=164>. Acesso em: 7 nov. 2015.

SILVA, A. B.; GOMES, R. C. C.; SILVA, V. P. *Pequenas cidades: uma abordagem geográfica*. Natal: EDUFRN, 2009.

SILVA, A. F. C. *O litoral e a metrópole: dinâmica imobiliária, turismo e expansão urbana na Região Metropolitana de Natal-RN*. 436f. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

SILVA, A. F. C.; FERREIRA, A. L. Imobiliário-turístico no litoral nordestino: investimentos estrangeiros e impactos locais potiguares. In: FONSECA, M. A. P. (Org.). *Segunda residência: lazer e turismo*. Natal: EDUFRN, 2012. p. 127-155. v. 1.

SILVA, L. A.; CLEMENTINO, M. L. M. Perfil sócio-ocupacional nas regiões metropolitanas do nordeste brasileiro. *Mercator*, Fortaleza, v. 12, n. 28, maio./ago., p. 35-53, 2013. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/780/484>>. Acesso em. 23 nov. 2014.

SILVA, L. A.; SANTOS, R. A.; CLEMENTINO, M. L. M. Determinantes do desemprego recente no Rio Grande do Norte e na região metropolitana de Natal - 2001-2008. *Economia & Tecnologia*, Curitiba, n. 7, v. 26, p. 73-84, jul./set., 2011.

RECIFE

alguns marcos da trajetória recente

Jan Bitoun

As transformações ocorridas na ordem urbana de metrópoles brasileiras, nas três últimas décadas, foram estudadas por grupos de pesquisadores componentes de núcleos locais, coordenados pelo Prof. Luiz César de Queiroz Ribeiro, no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das metrópoles. Assim, a trajetória recente da Metrópole recifense (1980-2010) foi retratada num dos livros recém-publicados decorrentes desses estudos. (SOUZA; BITOUN, 2015) Em texto introdutório de 19 páginas, os organizadores destacam as principais conclusões de cada um dos capítulos que compõem o livro e intitulam esse apanhado: a metrópole do Recife, regional, periférica, desigual e incompleta. Cada um desses adjetivos representa uma faceta de uma condição estrutural que se manteve e desenhou, no período recente, os rumos da reconfiguração da cidade sob o comando consolidado do tripé capital internacional/Estado/capital nacional, agora sob a

hegemonia do capital financeiro (internacional e nacional) e de sua lógica, com o reforço e internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais. (RIBEIRO, 2013)

O autor desse texto propõe-se a elaborar uma reflexão livre, de caráter ensaístico, decorrente parcialmente da experiência acumulada na organização do livro recém-publicado (SOUZA; BITOUN, 2015), que seguiu, em todas as metrópoles estudadas, um roteiro comum, de modo a permitir uma visão comparativa no âmbito do INCT. Essa reflexão defende uma tese: a inseparabilidade da trajetória recente e da condição estrutural, consolidada no tempo longo e descrita pelos adjetivos acima citados.

O espaço, considerado como um mosaico de elementos de diferentes eras, sintetiza, de um lado a evolução da sociedade e explica, de outro lado, situações que se apresentam na atualidade. [...] a noção de espaço é assim inseparável da idéia de sistemas de tempo. (SANTOS, 1985, p. 21-22)

Reconhecer esses sistemas de tempos demanda a elaboração de periodizações, reconhecendo momentos de rupturas. No caso do Recife, não estamos muito distantes da tese defendida pelo diretor do filme “A arca russa” (2002), Aleksandr Sokúrov. Filmou, num único plano sequência, a trajetória do Marquês de Custine (autor de um livro, publicado em 1843, narrando uma viagem no Império dos czares em 1839 e denunciando traços permanentes do despotismo russo), percorrendo salas do palácio do Hermitage em São Petersburgo, onde se defronta com cenas da história russa e soviética. O recurso técnico a um único plano sequência, sem cortes de montagem, mergulha os espectadores num tempo contínuo, sem rupturas, e as últimas imagens mostram o palácio quase flutuando nas ondas estuarinas do Neva.

Voltando às margens do Capibaribe, mas continuando a recorrer às expressões cinematográficas, destacamos o curta-metragem “Recife de dentro para fora” (1997) dirigido por Katia Meisel, e no qual as imagens se associam ao poema “O Cão sem Plumas”, de João Cabral de Melo

Neto (2007), na versão cantada por Elba Ramalho e Geraldo Azevedo. Inicia-se por uma visão panorâmica da cidade de oeste para leste em tom sépia, remetendo às velhas fotografias, carcomidas pelo tempo e por um comentário do poeta, segundo o qual “nós meninos de família não íamos” ao rio; apresenta, em seguida, vindo do mar, imagens do porto e do movimento dos navios, por onde Pernambuco se vinculou aos tráfegos mercantis do Atlântico, e de áreas movimentadas do centro.

Quando o poema cantado chega no verso “*onde, fria, a vida ferve*”, o curta-metragem desfila imagens de cenas do cotidiano lento daqueles que mantêm intimidade com o rio, todos que não são “meninos de família”. No longa-metragem “O Som ao Redor” (2012), o diretor Kleber Mendonça Filho apresenta um enredo narrando o cotidiano inquieto, em edifícios da Zona Sul, de personagens da classe média, alguns deles relacionando-se com um grupo de vigilantes que “toma conta” da rua. O filme inicia-se por imagens de arquivos em preto e branco de conflitos na Zona da Mata canavieira, e seu desfecho religa a rua “urbana” a esse entorno “rural” tão próximo.

Essa introdução, lançando mão de produções cinematográficas, tem um duplo sentido: i) refletir acerca das técnicas (montagem e ângulos de visão) que permitem aos diretores expressar, no tempo, continuidades, rupturas e ritmos, e, no espaço, articular e diferenciar escalas; ii) remeter ao papel exercido atualmente na metrópole, na construção de práticas contra-hegemônicas, por coletivos de cinema opondo-se à ordem urbana implantada na trajetória recente da cidade; apontar

[...] para a necessidade de debates profundos, posicionamentos claros e ações contestatórias, promovido através da articulação de pessoas interessadas em política e preocupadas com os problemas da cidade do Recife, tanto no mundo virtual quanto no mundo real. (BARBOSA, D., 2014, p.172)

Existindo o desafio de dar a ver como as práticas hegemônicas do tripé capital internacional/Estado/capital nacional se impuseram numa

metrópole regional e periférica, formula-se a hipótese de que, nesse contexto, foram-lhes necessárias adaptações a conjunturas movediças, conquanto encontraram, nas estruturas desiguais e na incompletude da metrópole, possibilidades para desenhar estratégias de médio prazo, que permitiram operações de curto prazo que redesenharam a configuração do espaço metropolitano tanto na sua área concentrada como nas suas bordas. Para debater essa hipótese, apresentaremos argumentos destacando sucessivamente:

- 1) Características do ambiente regional periférico sob influência da aglomeração do Recife, definindo, assim, seu caráter metropolitano (institucionalizado desde 1973 como uma das regiões metropolitanas do país) e algumas tendências recentes desse ambiente, que o tornou mais atrativo aos investidores.
- 2) As reconfigurações seletivas, operadas pelo tripé tanto no centro da aglomeração como em algumas das suas bordas, ressaltando casos paradigmáticos que permitem desvendar as coalizões hegemônicas e seus modos de operar, deixando o grosso da aglomeração num pesado *status quo*, no contexto da incompletude e da desigualdade.

A região de influência da metrópole recifense: uma região periférica com marcos de dinamismo

Nos anos 60 do século passado, num país periférico predominantemente rural e onde a indústria e o consumo estavam se concentrando numa região core no Sudeste e especialmente na Grande São Paulo, era consenso que a difusão do processo de inovação e desenvolvimento se daria fortalecendo sucessivamente centros metropolitanos e capitais regionais, fluindo dali para os centros menores. Estabeleceu-se, então, uma agenda para o planejamento

estatal que consistia, numa primeira etapa, em fortalecer as grandes cidades fora da região core. (SOUZA; BITOUN, 2015, p. 49)

Na periferia da periferia, onde se reconhecia o caráter agudo do subdesenvolvimento nordestino, foram instituídas três regiões metropolitanas (Salvador, Recife e Fortaleza) decorrentes, então, “de intenções lastreadas em estratégias de desenvolvimento regional.” (MOURA; HINOSHI, 2015, p.13) Urbano-centradas essas estratégias, apoiavam-se em diagnósticos da rede urbana que procuravam identificar, por meio de fluxos centrípetos e centrífugos de bens e serviços, hierarquias e áreas de influência das cidades. Sucessivos estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 1967, 1972, 1987, 2000, 2008 – vêm desenhando uma área de influência para a metrópole recifense cada vez mais centrada no litoral norte-oriental do Nordeste, estendendo-se a oeste nos sertões pernambucano, paraibano, alagoano e à parte central do Rio Grande do Norte. Se, nos primeiros estudos, a região de influência estendia-se até os longínquos sertões piauiense e maranhense,

[...] tratava-se de uma vinculação episódica, herança do processo de colonização, seguindo os caminhos de tropeiros e do gado, reafirmada, sobretudo, na procura por parte das elites locais do ensino superior e dos seminários do Recife para estudar. (SOUZA; BITOUN, 2015, p. 62)

No seu estudo mais atualizado (IBGE, 2013), o instituto adota novos paradigmas da simplificação da hierarquia urbana (SANFELIU, 2009) e do policentrismo, como diretriz de desenvolvimento, privilegiando o fortalecimento das conexões entre as cidades intermediárias e as suas articulações regionais, dando peso menor nas estratégias a serem adotadas à difusão das inovações, das cidades maiores para as menores, paradigma predominante no século XX. (BRASIL, 2008)

Mais compacta (267.060 km²) e mais densa em centralidades intermediárias (19 Regiões intermediárias de articulação urbanas, entre as quais destacam-se aquelas quatro vinculadas a grandes aglomerações – Recife, Maceió, Natal e João Pessoa – e nove, a aglomerações e cidades de porte médio – Petrolina/Juazeiro, Campina Grande, Caruaru, Arapiraca, Garanhuns e Patos), a Região Ampliada de Articulação Urbana do Recife reúne 18.353.407 habitantes. (IBGE, 2013) A aglomeração recifense (considerada nos seus limites institucionais da Região Metropolitana) concentra 1/5 (3.690.547 habitantes) da população da sua Região Ampliada sobre 1,04% da área (2.774 km²).

A Região Ampliada do Recife, como muitas outras no país, resulta no longo tempo histórico da sucessão/superposição das formações territoriais “escravista atlântica”, “agromercantil nacional”, “urbano-industrial nacional”, segundo periodização estabelecida por Cláudio Egler (2001, p. 84-85):

Essa última consolida-se a partir da década de 30 e caracteriza-se pelo processo de industrialização que passa a determinar a lógica da acumulação endógena. Na consolidação dessa formação, pode-se distinguir três fases: a) fase da industrialização restringida (1930-45 a 1956-60), quando a lógica da acumulação ainda dependia visceralmente da capacidade de exportar bens agrícolas, em consequência da dependência da importação de bens de produção do mercado mundial; b) fase da industrialização pesada (1956-60 a 1975-79). O Plano de Metas e a industrialização pesada, comandada pelo Estado, que se estende até o II Plano Nacional de Desenvolvimento, foram responsáveis por expressiva aceleração no ritmo de crescimento do mercado doméstico, que se expressa em novas relações cidade/campo, iniciando o processo de constituição da rede urbana integrada em nível nacional. Essa rede era a expressão do dinamismo do mercado doméstico, que deu sustentação ao processo de industrialização.

O mesmo texto segue identificando uma “fase de internacionalização financeira iniciada em 1975-79” e destaca algumas das suas características:

[...] crise e esgotamento fiscal e financeiro do Estado nacional, cuja capacidade de comandar o processo de industrialização foi seriamente comprometida pelo endividamento interno e externo. A lógica do investimento passou a ser diretamente comandada por empresas transnacionais e pela presença do capital privado a elas associado. O período caracteriza-se pela redução do ritmo de crescimento das grandes metrópoles (São Paulo e Rio de Janeiro) e pela emergência de novos centros dinâmicos fora do eixo consolidado (Fortaleza, Manaus, Brasília-Goiânia, dentre outros). A partir de 1991-95, a orientação do processo de industrialização passa a responder à dinâmica de uma estrutura de mercado que não está mais restrita às dimensões do território nacional, mas orienta-se para a consolidação de cadeias produtivas transfronteiras, principalmente no Cone Sul da América, destinadas a ocupar o mercado sul-americano e a competir em escala mundial. Nesse sentido, embora prematuramente, seria possível definir a emergência de uma nova formação territorial, cuja delimitação sugere dimensões transfronteiriças e cujo ritmo de acumulação está determinado pela capacidade de conquistar fundos privados, seja no mercado doméstico, seja no mundial, viabilizada, em grande parte, pelas políticas cambiais e monetárias do Estado-nação, que passa a cooperar e/ou a competir com outros Estados-nações pela captura desses fundos privados. A título provisório, pode-se denominá-la de “formação territorial urbano-financeira supranacional.

Dessa periodização para a Região Ampliada do Recife, precisam-se destacar algumas heranças:

- 1) Como um dos principais centros do tráfico negreiro no atlântico, Recife acumulou riqueza no decorrer desse grande e duradouro comércio (1600 a 1850). A predominância do trabalho escravo e a

longa transição para o trabalho livre constituíram ambientes desfavoráveis, no decorrer dos quais iniciou-se um contínuo esforço dos afro-americanos para reconstituir laços sociais após terem sido dessocializados e despersonalizados pelo grande comércio negro. (ALENCASTRO, 2000) Essa condição original, associada à estrutura fundiária cedo concentrada e intocada na mata canieira, expressa-se com excepcional intensidade na Região Intermediária do Recife, de onde se originaram os grandes fluxos migratórios para a cidade desde os anos 1930. (ANDRADE, 1979) Essa Região Intermediária, com 1.827.345 habitantes em 2010, fica próxima à Região Metropolitana e mantém elevados níveis de pobreza, no mesmo período: 61,36% dos domicílios particulares permanentes apresentam-se sem rendimentos ou com rendimento nominal mensal domiciliar até dois salários mínimos; 54,58%, no conjunto da Região Ampliada sem a Região Metropolitana e, nessa, 41,95%. Vale ressaltar que, de todas as capitais do país, Recife e Maceió apresentam os dois mais altos coeficientes de Gini.

- 2) A implantação de ferrovias para o Agreste e o Sertão, durante a consolidação da “formação territorial agromercantil”, nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX, permitiu a implantação, na maior área da Região Ampliada, de uma economia associando o criatório e as plantações de algodão destinados ao mercado inglês. (CLEMENTINO, 2010) Esse sistema consorciado, associando, em partes dessa região, meeiros e proprietários, campos e cidades, foi desmontado nas décadas de 1970 e 1980.

Considera-se que esse desmonte gerou até hoje uma longa crise, em condições permanentes de fragilidade da agricultura familiar, decorrentes parcialmente da semiaridez e das secas, mas principalmente de condições fundiárias,

sociais, técnicas e de práticas de comercialização penalizantes ao pequeno produtor que, dentro desse sistema, já era o elo frágil. Com o passar dos anos, foram encontradas alternativas no campo em atividades produtivas em diversas escalas: arranjos produtivos, com padrões técnicos e organizacionais diversos, sendo somente um deles a expansão do agronegócio em áreas irrigadas. (SOUZA; BITOUN, 2015, p. 63)

- 3) Na Região Ampliada do Recife, a expansão do agronegócio em áreas irrigadas ocorreu sobretudo na Região intermediária de Petrolina/Juazeiro, às margens do Rio São Francisco.
- 4) Na formação territorial “urbano-industrial nacional”, retrospectivamente, observa-se a fragilidade do tecido industrial muito concentrado nas capitais e em algumas cidades do interior da Região Ampliada do Recife, na fase da “industrialização restringida”, com um mercado regional limitado pela pobreza generalizada (SINGER, 1969) e que não recebeu correntes imigratórias à imagem dos que ocorriam no Sudeste, que configuraram, lá, uma classe operária numerosa e dinâmica. Essa fragilidade revelou-se na fase seguinte de “industrialização concentrada”, durante a qual se desfez, no ambiente da concorrência estendida ao território nacional integrado, esse tecido industrial regional (deixando numerosos “*brownfields*” no espaço das grandes cidades), que as estratégias implantadas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) tentaram compensar pela implantação de distritos industriais. Durante essa fase, a Região Ampliada do Recife assume um papel essencial na Divisão Regional do Trabalho de exportadora de mão de obra para outras regiões, especialmente, Sudeste, Norte e Centro-Oeste.
- 5) Na fase da “industrialização financeira”, até o final dos anos 90, a Região Ampliada, muito dependente das iniciativas de um Estado

esgotado fiscal e financeiramente não retoma uma dinâmica de industrialização. Mas essa fase é importante: a) para a tomada em consideração de movimentos estruturais, tais como a aceleração da transição demográfica e a construção da universalização do ensino fundamental, as mudanças nos serviços de saúde – implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) – e a afirmação de direitos na Constituição de 1988; b) para entender os movimentos combinados dos agentes privados e públicos, a fim de se preparar uma nova conjuntura política e econômica, conforme veremos abaixo, quando trataremos de casos paradigmáticos de reconfigurações recentes na Região Metropolitana do Recife; reconfigurações essas tornadas visíveis numa etapa que Egler (2001) propõe denominar “formação territorial urbano-financeira supranacional”.

Nessa etapa, observa-se uma nova conjuntura política e econômica que no quinto Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (V ENANPUR), em 2013, foi caracterizado pelos organizadores do encontro como “momento peculiar da história do Brasil caracterizado pela emergência do chamado ‘novo desenvolvimentismo’, em que se ressalta a ampliação do poder do Estado, a retomada do crescimento e a redução da pobreza.” (FERNANDES; LACERDA; PONTUAL, 2015, p. 11) Na Região Ampliada do Recife, esse momento conjuga eventos vinculados ao maior protagonismo do Estado (numa conjuntura de melhora momentânea das finanças públicas, puxada pelos preços altos das *commodities* no mercado internacional), ao acesso ampliado ao consumo de populações pobres e à reversão de correntes migratórias (migrações de retorno e migrações descendentes de mão de obra qualificada, acompanhando a implantação de novos empreendimentos), que, combinados, geram novas oportunidades para investimentos na região. Souza e Bitoun (2015, p. 63-64) registram alguns desses eventos:

- No Litoral, com o apoio do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur), desde a segunda metade dos anos 90, a expansão dos empreendimentos turísticos e dos loteamentos de segunda residência reconfiguram o uso do território, criando novos espaços com graus menores ou maiores de exclusividade.
- No semiárido, a difusão de cisternas, de modo a permitir a convivência com a seca, o que pode ter contribuído a diminuir o impacto das secas severas nos movimentos populacionais ao lado da discreta melhora da renda por meio do aumento do salário mínimo e, também, por meio das transferências de renda (aposentadorias e bolsa família).
- Na região, em geral, implantações e melhoras de rodovias, destacando a antecedência dos investimentos na melhoria de BRs estruturadoras de ligação entre as capitais estaduais e o agreste e o sertão dos estados em Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, em relação à recente duplicação da BR 101, ligando as capitais estaduais; generalização da eletrificação rural, praticamente completada, e de redes de torres de transmissão de sinais para celulares, ainda sem a cobertura completa de todas as localidades; multiplicação de unidades escolares nos três graus de ensino, de saúde e assistência social, principalmente concentradas nas cidades de diversos portes.

Em conjunto, esses investimentos geraram novas conexões entre lugares e uma maior integração entre campos e cidades, reforçando o paradigma da urbanização extensiva (MONTE-MÓR, 2006) sem que se apagassem formas de organização da vida social, características dos diversos lugares habitados (sítios, povoados e cidades dos mais variados tamanhos). Particularmente, no que se refere à configuração da rede urbana, a duplicação da BR 101, entre Recife e João Pessoa, pode ter gerado

a consolidação do arranjo urbano-regional identificado por Rosa Moura (2009) entre as duas aglomerações.

Na Região Metropolitana do Recife, Souza e Bitoun (2015, p. 25) asseveram:

O mercado de trabalho da metrópole do Recife também passou por uma melhora significativa entre os anos 2000 e 2010, embora persistam algumas fragilidades. A população ocupada da RMR cresceu 3% ao ano, na década considerada, levando a um incremento de mais de 34% do total de pessoas ocupadas e totalizando quase 1,5 milhão de trabalhadores em 2010, embora registre-se, em paralelo, um incremento de 15,4% das pessoas ocupadas em situação de fragilidade. O crescimento generalizado da participação da construção civil na população ocupada e no setor formal de empregos está diretamente relacionado com as obras de reestruturação da infraestrutura econômica, social e urbana da RMR, a implantação e ampliação de plantas industriais (no sul e no norte da região), a construção de infraestruturas e equipamentos vinculados à Copa 2014 (no oeste metropolitano) e aos vários e dispersos empreendimentos imobiliários. Vale ressaltar que o dinamismo deste setor deverá sofrer retração ao serem concluídas as obras de construção civil, com a desmobilização de grande parte da mão de obra empregada, a exemplo do que já vem ocorrendo em municípios nos quais este setor se destacou – Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca (CIPS), São Lourenço (Arena Pernambuco). As mudanças na distribuição setorial e espacial da economia metropolitana e do entorno indicam o início de um processo de reestruturação produtiva na região, que perpassa também o mercado de trabalho e deve se consolidar nos próximos anos. A intensidade dessa reestruturação está diretamente relacionada à capacidade de internalização dos efeitos positivos dos novos empreendimentos e às articulações com a base econômica existente (ampliação e adequação da produção de bens e serviços aos novos padrões exigidos).

Reconfigurações seletivas no centro e nas periferias da metrópole recifense: marcos paradigmáticos das coalizões que imprimiram seus rumos à trajetória recente no contexto da incompletude e da desigualdade

Nessa parte, com vistas a entender o desempenho dos agentes que reconfiguraram tanto algumas bordas como algumas áreas centrais da aglomeração, ressalta-se a contribuição de dois trabalhos acadêmicos recentes: a dissertação de mestrado de David Tavares Barbosa (2014) e a tese de doutorado de Adauto Gomes Barbosa (2014), que, tratando respectivamente de empreendimentos situados no centro e nas bordas da aglomeração, estabelecem um enredo, demonstrando:

- O longo tempo de preparação desses empreendimentos, exigindo adaptações a conjunturas de incerteza antes de chegar a etapa da execução;
- Os arranjos consolidados entre empreendedores privados (associando diversas frações de capital) e o Estado;
- A importância do marketing operado por entes privados, para atingir a clientela, e pela comunicação estatal, no convencimento da opinião pública de que não existem alternativas ao modo moderno de planejar, gerando uma combinação que promove a exclusividade seletiva e, em última instância, interrompe a continuidade da luta para o direito à cidade, carregada pelo ideário e a agenda da Reforma Urbana.

A hipótese central, nesse particular, envolve duas dimensões estruturais da Metrópole recifense: a incompletude e a desigualdade. Ambas merecendo alguma reflexão preliminar.

Quando Milton Santos (1967) definia Recife e outras metrópoles como “incompletas”, se referia a “cidades a funções regionais incompletas” do modelo francês adotado para estudos da hierarquia urbana. (HAUTREUX; ROCHEFORT, 1965) Ressaltava a hegemonia de São Paulo entre as metrópoles nacionais, entre as quais constavam Rio de Janeiro e Brasília, e reconhecia cinco metrópoles incompletas (Recife, Salvador, Porto Alegre, Belo Horizonte e Belém). No caso das antigas metrópoles costeiras (Recife, Salvador e Belém), destacava a incapacidade das metrópoles regionais de levarem, às populações necessitadas, bens e serviços; incapacidade atribuída ao fato de que essas metrópoles não fabricavam esses bens, e que o novo sistema de transporte favorecia São Paulo e Rio de Janeiro. Superar essa incapacidade por meio de implantação de indústrias e de infraestruturas de comunicações e transportes, tornando essas metrópoles regionais incompletas mais atrativas para investimentos era o objetivo perseguido após a institucionalização dessas Regiões Metropolitanas. (SOUZA; BITOUN, 2015, p.49-50) Levando esse argumento para a atualidade, remete ao ambiente de feroz competição entre os lugares para atrair investimentos públicos e privados; esses por meio de vantagens comparativas e de práticas de guerra fiscal, com reflexos na capacidade fiscal e financeira do Estado. Isso num contexto político cultural que Santos (1991, p. 144) descreve num texto posterior:

Podemos dizer que no Terceiro Mundo as cidades destinadas a ser grandes crescem rapidamente; e rapidamente se transformam em necrópoles, se já não nascem assim. As metrópoles criadas para comandar as transformações mundiais trazidas pelo imperialismo exercem uma lógica internacional comandada (até certo ponto) pelas respectivas lógicas nacionais. Crescidas numa era de relativa esplendor, o planejamento, a construção, o uso dessas aglomerações eram consequentes dessa lógica e (a cidade) dela retiravam seiva, vigor beleza e capacidade renovadora das coisas e das práticas. Nos países subdesenvolvidos, sur-

gem como espaços derivados. Quanto mais os países se modernizam e crescem, mais as grandes cidades associam lógicas externas e lógicas externas subordinadas. São cidades críticas desde o seu nascimento, sobretudo porque se tornam cidades sem cidadãos. Nessas aglomerações pós-iluministas, a lei do novo é também a lei da conformidade e do conformismo. As estruturas mentais forjadas permitem a abolição da ideia (e da realidade) de espaço público e de homem público. Numa sociedade de homens privados, a lei da concorrência legitima a lei da ‘jungle’ e a cidade retrata tais egoísmos funcionais: em suas formas primárias e secundárias, em seus arranjos particulares e em sua arrumação global. A rua, onde o estacionamento expulsa o jardim transforma-se em arena desse conflito e não mais no lugar do encontro e da festa.

Essa incompletude crítica das grandes cidades costeiras, “espaços derivados” desde seu nascimento “na formação territorial escravista atlântica”, remete também a horizontes utópicos quanto ao que se espera do futuro; destacamos três deles: i) “ideal de cultura e de sociedade cidadina onde os indivíduos encontram condições para prover suas necessidades fisiológicas, psíquicas e morais mínimas para se sentirem bem consigo mesmo e com os outros cidadãos” (MARTINS, 1993, p. 46); ii) a utopia de uma arquitetura e de um urbanismo valorizando a arborização e a plena consideração das características naturais dos trópicos úmidos pelos quais Gilberto Freyre (1967) já advogava em 1926 nas páginas 36 a 41 do seu Manifesto Regionalista remete aos modernos debates sobre a sustentabilidade ambiental e leva à condenação da mineralização crescente do espaço urbano e do modelo de arquitetura importado da aridez de Dubai; iii) ao ideário da Reforma Urbana, na qual a cidade ideal expressaria o alcance da justiça social por meio de direitos à cidade, expandidos ao conjunto dos cidadãos, resultando da consolidação da regulação pública. Novamente, cabe registrar que essas utopias norteiam a recente produção cinematográfica: a primeira, “a contrário”, no *Som ao Redor*, de

Kleber Mendonça (2012), que deixa o espectador num clima de mal-estar; a segunda, do mesmo diretor, no curta metragem *Recife frio* (2009), no qual imagina uma brusca mudança climática; quanto à terceira, o curta *Velho Recife novo* (2012), do coletivo Contravento, recolhe opiniões de especialistas sobre os rumos da cidade, no tocante aos seus espaços públicos e aos rumos do planejamento urbano. Mais recentemente, em 2014, destacamos o curta “Como o Recife pode deixar de ser uma cidade colonial para tornar-se uma cidade para todos” com a análise da conjuntura urbana apresentada por Paulo Henrique Martins (2014).

A desigualdade é um traço permanente do Recife, muito evidente na sua organização espacial, contando com alguns restritos bolsões de populações abastadas, conforme novamente reiterado no decorrer dos capítulos do livro *Recife: transformações na ordem urbana*. (SOUZA; BITOUN, 2015) Mas, mais que essa reafirmação, importa ressaltar como impactam os processos decisórios. Desde a segunda metade da década de 1990, os planos estratégicos, incluindo o plano “Recife 500 anos”, atualmente em elaboração, isolam a dimensão social, às vezes confundida com desenvolvimento humano, da dimensão econômica. Essa operação, efetuada ao arripio do conceito de Amartya Sen (2000), para quem o desenvolvimento humano consiste na ampliação da capacidade de escolha e de interação dos indivíduos na sociedade, na economia e na política, leva a remeter a redução da desigualdade social a um horizonte temporal distante, decorrente da educação. A dimensão econômica fica solta e é tratada, no imediato, a partir das vantagens comparativas na perspectiva da competição entre lugares e regiões. Subestimam-se os pequenos empreendimentos, sejam eles realizados no rural ou no urbano, que são as saídas encontradas pelas famílias de menor renda e educação. Isso leva a dar excessiva prioridade aos megaempreendimentos (fortemente concentrados em capital) e ao setor do terciário avançado (fortemente concentrado em empreendedores com altíssimo nível educacional), que exigem, para empregabilidade, condições que a maioria dos indivíduos

os não possuem. Assim sendo, as condições de partida de extremada desigualdade socioeconômica de oportunidades não são levadas em conta como um princípio norteador na dimensão econômica dos planos e programas. Considerando as condições de incerteza e instabilidade devidas aos movimentos mundiais e rápidos do capital financeiro, as possibilidades restritas e temporárias do Estado, nacional/estadual/municipal, de investir em setores tais como Educação, Saúde, Assistência Social, Infraestruturas públicas (mesmo reconhecendo os avanços conseguidos nas últimas décadas) e as mobilizações de parcelas subalternas (identificadas como aquelas que não tiveram muitos poderes, senão na esfera das suas famílias) para conquista de direitos, observa-se que a redução da desigualdade é remetida às calendas gregas.

Na trajetória recente da Metrópole recifense, houve reconfigurações de caráter paradigmático que puderam ser observadas no centro da aglomeração. David Tavares Barbosa (2014, p. 113) demonstra cabalmente como essas reconfigurações resultaram de um longo processo capitaneado por grupos hegemônicos associados ao poder local:

Primeiro, os grupos hegemônicos da cidade conseguem impor/reforçar seus anseios e projetos de cidade a partir de um duplo poder: o conhecimento estratégico e a propriedade do solo. Segundo, os desígnios de determinados grupos hegemônicos da cidade conseguem ser colocados em projetos (construção de discursos, importação de imagens) e ações (modificação de paisagens), mesmo que a concretização de seus anseios demore a se realizar. Tais intervenções demonstram que somente alguns grupos da cidade consegue desenvolver desígnios a ser implementados no longo prazo, esperando o momento político e econômico adequado para construção de seus projetos de incorporação imobiliária.

Ressalta ainda (BARBOSA, D., 2014, p. 98), que houve, desde os anos 90,

[...] territórios especificamente selecionados para concentrar investimentos, através do qual o poder público municipal ‘assume uma estratégia em focos, exatamente como faria uma empresa privada’ (BITOUN, 2001, p. 302). Delimitam-se territórios onde se poderiam estimular a multiplicação de ambientes produtivos, competitivos, cercados de obras de infraestrutura, de externalidades, capazes de criar novas centralidades para cidade, novos polos de desenvolvimento.

Sintetiza a estratégia de *marketing* e comunicação apoiada na consciência difusa da incompletude da cidade e numa “política da paisagem”, destacando (BARBOSA, D., 2014, p. 137):

a) A tirania do novo, do progresso e da modernização, vinculada à proposição de projetos que vem acompanhado de discursos e representações que apresentam o “novo” como solução única de retirada da cidade, ou dos fragmentos de cidade que consideram, da letargia e condução à um futuro de glórias; b) Consideração da cidade como um mix de espaços degradados, violentos, vazios, sujos e sem vida. Uma imagem do caos como justificativa que aponta para a necessidade de acelerar a produção dos Novos Recifes; c) Um olhar seletivo sobre o Cais José Estelita e o centro da cidade em sua extensão, agora visto como um espaço absoluto, sem particularidades históricas, sociais e paisagísticas, surgindo como um cenário que necessita de intervenções enérgicas; d) Valorização dos estuários como amenidades e visualidades que agregam valor econômico e estético ao ‘novo’ e ‘moderno’ Recife.

Nas bordas da aglomeração em espaços onde, pioneiramente, Livia Miranda (2008) ressaltava as dificuldades conceituais e operacionais do planejamento urbano, multiplicaram-se megaempreendimentos. Situam-se, conforme destacam Souza e Bitoun (2015, p. 24), em

[...] municípios periféricos, localizados não somente ao sul da RMR, onde se encontra implantado o Complexo Industrial e Portuário de Suape, mas, também, a oeste da metrópole, com a construção da Arena Pernambuco – primeira etapa da Cidade da Copa (município de São Lourenço da Mata), e ao norte da região, com a implantação dos polos automotivo, farmacológico e vidreiro (municípios de Goiana, fora da RMR, e de Igarassu e Itapissuma).

Realizam-se num novo ambiente de gestão, priorizando a estratégia em focos, no âmbito do qual:

Os objetivos e modos de organização da gestão metropolitana não são partilhados entre a maioria dos parceiros que contribuem para o desenvolvimento da metrópole, restringindo-se às intermediações isoladas e pontuais entre o Estado (consideradas no planejamento estratégico em nível estadual e municipal) e o Mercado. O ‘interesse incomum’ que permeia as decisões do planejamento metropolitano corrompe o pressuposto do ‘interesse comum’ metropolitano que funda o desenho de governança metropolitana construído ao longo de quatro décadas e que deve seguir pautando sua governança futura. (SOUZA; BITOUN, 2015 p. 35)

Para ilustrar a preeminência do “interesse incomum”, o megaempreendimento da Reserva do Paiva, no litoral sul, é um exemplo paradigmático. Conforme destaca Adauto Barbosa (2014, p. 268):

[...] tendo em vista as condições monopolistas da sua realização, em relação direta com o enorme aporte de capital envolvido e o exclusivismo socioespacial que ele contempla, tal negócio se coloca nada menos como o mais notável megaprojeto e por isso se posiciona como o *mainstream* do processo de valorização do solo urbano no contexto da RMR.

Os interesses incomuns precisam gerir as incertezas no decorrer do tempo que caracterizam a metrópole periférica e incompleta.

De forma sintomática, tal empreendimento utiliza o termo ‘reserva’ na sua denominação. Durante trinta anos, essas terras, que formavam a Propriedade São José do Paiva, constituíam uma reserva de valor, pois, as vendas se iniciaram logo após a aprovação do loteamento, em 1984, e foram interrompidas no início da década de 1990, por decisão de seus proprietários. Até aqui nada fora do trivial, pois como não atingiram o ritmo de vendas almejado, os proprietários fundiários decidiram interrompê-las. Porém, o que se coloca como excepcional é o fato de os proprietários terem comprado de volta a maior parte dos lotes vendidos e a partir daí o loteamento ter sido transformado numa imensa plantação de coqueiros permanentemente vigiada, contendo apenas algumas casas de posseiros que trabalhavam a serviço dos proprietários e as dos adquirentes da primeira fase do loteamento que não venderam de volta. Fica claro, portanto, que durante esse período tais terras constituíram reserva de valor, num típico processo de especulação imobiliária. (BARBOSA, A., 2014, p. 21-22)

Passada a fase especulativa, o autor constata que os empreendedores se adaptaram rapidamente às mudanças de conjuntura ocorridas no cenário internacional

[...] a Reserva do Paiva foi inicialmente pensada para ser um destino turístico internacional voltado para o turismo de ‘sol e praia’. Porém, a crise econômica deflagrada em 2008, que afetou sobremaneira a economia europeia, levou a um redimensionamento desse megaprojeto para o mercado local, aproveitando-se o processo de consolidação do Complexo Industrial-Portuário de Suape (CIPS) e o consequente aumento da demanda imobiliária local. Assim, o foco passou a ser constituído pelas novas demandas residenciais de alto padrão e de forma coincidente ou não, usufrui da nova ‘onda’ das políticas públicas, desta feita marcada pela consolidação do CIPS. Essa mudança de clientela-alvo traz à tona a grande importância da consolidação deste complexo

no período atual de produção do espaço metropolitano, sobretudo no que toca à demanda por imóveis de alto padrão. (BARBOSA, A., 2014, p. 24)

Na tese, o autor esmiúça a constituição da coalizão empreendedora:

A viabilização e consolidação do empreendimento envolve a coalizão firmada entre os três agentes desenvolvedores da Reserva do Paiva: os dois proprietários fundiários e a Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR), esta última na condição de incorporadora e única construtora de todas as edificações. Tal coalizão não só constitui o ponto de partida como também é a própria razão da existência do megaprojeto. (BARBOSA, A., 2014, p. 25)

E, além disso, analisa detalhadamente as inovações decorrentes do papel do Estado na gestão dos interesses incomuns, resumindo-a:

Constata-se uma relação intrínseca entre a ação dos desenvolvedores e o poder público, particularmente nos níveis estadual e municipal. Em relação a isso, observa-se que há uma fragmentação da gestão, com a plena anuência do poder público por meio da gestão delegada à iniciativa privada. Nessa anuência, há de forma paradoxal, um duplo movimento: a relativa ausência e a total presença do Estado como agente viabilizador do megaprojeto. Assim, à luz do contexto atual de empresariamento urbano, o Estado se coloca como agente legitimador e fomentador de coalizões com a iniciativa privada, por exemplo, por meio de Parcerias Público/Privadas. A própria viabilização da Reserva do Paiva deriva da parceria para a construção do complexo da Via Parque, que corta este complexo imobiliário. (BARBOSA, A., 2014, p. 26)

Destaca também, Adalberto Barbosa (2014, p. 206), a importância do *marketing* na condução do empreendimento:

[...] uma das linhas de força do *marketing* deste complexo imobiliário é vender uma nova possibilidade de vida urbana em ‘que as pessoas tenham o prazer de viver lá, de viver nas ruas, de circular, pensar de fato num bairro diferente’, conforme expôs um dos diretores da OR (Diretor de Empreendimentos Imobiliários. Em 26/09/2013). Neste caso, evocam-se em todo momento os pontos frágeis do cotidiano na metrópole do Recife, inclusive nos seus bairros nobres, como Boa Viagem. Trata-se da ‘lógica de morte’ aludida pelo capital para os bairros nobres do Recife como forma de criar uma imagem positiva da Reserva do Paiva.

E, associado ao *marketing*, chama atenção (BARBOSA, A., 2014, p. 269-270):

[...] para algumas contradições que se acentuam nesse espaço metropolitano e que têm relação com o fenômeno da Reserva do Paiva. Uma delas é a permanente busca de diferenciação pela homogeneização (uma homogeneização interna, é claro), já que neste caso é prometido um conteúdo social e econômico homogêneo no interior desse complexo imobiliário, vendido como se fosse um paraíso em meio ao inferno reinante no espaço metropolitano, marcado por inúmeras iniquidades. A contradição reside no fato de se buscar negar ou fazer de conta que seria possível uma total indiferença à realidade ‘lá fora’, já que no seu espaço interno, a Reserva do Paiva planeja oferecer distintos serviços e propiciar uma vida de bairro, colocando-se como quase autossuficiente. O principal efeito disso é o agravamento da segregação socioespacial e a estratificação social do espaço decorrente de uma fragmentação ainda mais seletiva pela ação do capital.

No livro *Recife: transformações na ordem urbana* (SOUZA; BITOUN, 2015, p. 26-27), os autores constatam, no que se refere à estratificação social do espaço, o espraiamento na maior parte da área urbana metropolitana do tipo *socioespacial popular* (popular-médio, popular-operário),

que reúne os trabalhadores das ocupações médias e dos setores secundário (no qual se destacam os trabalhadores da construção civil) e terciário especializado e não especializado. Observam-se a densificação e a multiplicação dos assentamentos de baixa renda e a implantação de condomínios em bairros e cidades planejadas, destinadas às populações de média e alta renda, a partir de um duplo movimento: de compactação, com a verticalização e o adensamento de áreas valorizadas e com os assentamentos de baixa renda localizados em áreas centrais; e de dispersão, na escala metropolitana. A maior parte da área urbana, com medíocres condições de bem-estar, fica submetida ao “*laisser faire*”, conquanto que Souza e Bitoun (2015, p. 31-32) constataam:

[...] a emergência de uma governança empreendedora, na qual o planejamento e a regulação são substituídos por um modelo de intervenção baseado na criação de exceções na legislação e de procedimentos que enfraquecem os canais institucionais de participação democrática, bem como, na transferência para o setor privado do protagonismo das soluções urbanas. Ao definir as áreas de interesse e, portanto, as áreas de valorização imobiliária, o setor imobiliário submete à égide empresarial as demais formas de produção habitacional: a produção informal, que se expande às bordas do mercado imobiliário formal; e a promoção pública da moradia, que evidencia sua submissão à lógica empresarial em vários aspectos: a viabilização de terrenos para implantação de programas habitacionais para o mercado popular encontra-se submetida às regras do mercado privado, passíveis, mas nem sempre reguladas pelo poder público.

Algumas considerações conclusivas

Destacamos a importância da tese central de Adauto Barbosa quando, ao concluir sobre o megaempreendimento do Paiva demonstra o

[...] processo contraditório da inclusividade exclusiva. Na sua essência, ao mesmo tempo em que se projeta e se manifesta a inclusão de uns, há, também, a exclusão de outros. A este quadro contraditório, é bastante plausível relacionar a metáfora do cão que tenta morder a própria calda, como se do seu corpo ela não fizesse parte, e talvez por sua incapacidade de enxergar a realidade por um outro ângulo, ignorantemente, teima em livrar-se de um pedaço de si. O mais grave é que os agentes em contexto estão longe de ser ignorantes como o cão. Neste caso, a ‘lógica Frankenstein’ vigora com todo seu esplendor e a cidade cada vez mais se vê constituída de pedaços bonitos e feios, mas que na sua totalidade não se combinam, e corre o sério risco de se transformar em algo cada vez mais irreconhecível. (BARBOSA, A., 2014, p. 277-278)

Essa metáfora canina já estava presente na curta metragem de Katia Meisel, *Recife de dentro para fora* (1997), no qual, com base no poema de João Cabral de Melo Neto (2007), “o cão sem plumas”, a diretora procurava cumprir a tarefa de reconhecimento do espaço socioambiental recifense. Na trajetória recente, a aglomeração do Recife manteve-se estruturalmente excludente, remetendo a horizontes utópicos, sua completude como metrópole regional e cidade boa para se viver, bem como a redução da desigualdade, valendo, então, relembrar alguns trechos do poema:

“Como o rio aqueles homens são como cães sem plumas; um cão sem plumas é mais que um cão saqueado; é mais que um cão assassinado.” Escrevendo sobre o rio, o poeta revela ainda: “Ele tinha algo, então, da estagnação de um louco. Algo da estagnação do hospital, da penitenciária, dos asilos, da vida suja e abafada (de roupa suja e abafada) por onde se veio arrastando.” (MELO NETO, 1994, p. 107)

Em direção ao rompimento dessa estagnação, David Tavares Barbosa (2014, p. 171) ressalta o papel contemporâneo de coletivos de cinema e do movimento Direitos Urbanos. Destaca:

[...] os seguintes assuntos nas representações contra hegemônicas: a) Crítica ao modelo de desenvolvimento econômico, suas ligações políticas e correlatas formas de ocupação do solo e de participação social; b) Desmistificação da retórica do desenvolvimento, progresso e modernização imposta pelos discursos hegemônicos; c) Necessidade de reaproximação da sociedade civil do processo de construção das opções de planejamento urbano, de ocupação do espaço público e valorização da paisagem; d) Consideração de uma 'paisagem-cidade' em contrapartida à 'paisagem-cenário' dos discursos hegemônicos, quer dizer, utilizar do debate do Novo Recife não para discutir projetos, mas para pensar a cidade e o direito à cidade.

Referências

ALENCASTRO, L. F. de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul - séculos XVI e XVII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ANDRADE, G. O. de. *Migrações internas e o Recife*. Recife: Inst. J. Nabuco de Pesqu. Sociais, 1979.

ARCA russa. Direção: Aleksandr Sokurov. Produção: Andrei Deryabin, Jens Meuer, Jens Meurer e Karsten Stöter.: Egoli Tossell Film, Fora Film, The Hermitage Bridge Studio, 2002. DVD, 89 mn.

BARBOSA, A. G. *Exclusivismo socioespacial na Região Metropolitana do Recife: produção do espaço e governança do complexo imobiliário, residencial e de serviços Reserva do Paiva*. 2014. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

BARBOSA, D. T. *Novos Recifes, velhos negócios: política da paisagem no processo contemporâneo de transformações da Bacia do Pina – Recife/PE: uma análise do Projeto Novo Recife*. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

BITOUN, J. A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas? In:

SPOSITO, M. E. B. (Org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. Presidente Prudente: 2001. p. 291-309.

BRASIL. *Estudo da dimensão territorial para o planejamento: volume I – sumário executivo*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2008. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/404>>. Acesso em: 2015.

CLEMENTINO, M. do L. M. O algodão e a vida urbana. *Economia política do desenvolvimento*, Maceió, v. 3, ed. esp., p. 71-80, ago., 2010.

EGLER, C. Caracterização da Rede Urbana do Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana*. Brasília: IPEA, 2001. Cap. 3, p.85-86. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_caracterizacao_tendencias_vo1.pdf>. Acesse em: 2015.

FERNANDES, A.C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. (Org.) *Desenvolvimento, planejamento e governança; o debate contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

FREYRE, G. *Manifesto regionalista*. 4.ed. Recife: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1967.

HAUTREUX, J.; ROCHEFORT, M. *Physionomie générale de l'armature urbaine française*. *Annales de Géographie*, t. 74, n. 406, p. 660-677, 1965.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Esboço preliminar de divisão do Brasil em espaços polarizados*. Rio de Janeiro: IBGE, 1967.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões de influência das cidades 1978*. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões de influência das cidades 1993*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

Divisão urbano regional 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

MARTINS, P. H. Cidadania omissa X degradação urbana. In: SARINHO, B.; BORGES, W. (Org.). *Recife, cidadania e revitalização, memória do seminário*. Recife: Inojosa, 1993. p. 25-50.

MARTINS, P. H. Como o Recife pode deixar de ser uma cidade colonial para tornar-se uma cidade para todos. *YouTube*, 19 maio 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_Yw_1nvsN_E>. Acesso em: 17 nov. 2015.

MELO NETO, J. C. de. *Obra completa*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.

MIRANDA, L. I. B. de. *Produção do espaço e planejamento em áreas de transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife - PE*. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, 2008.

MONTE-MÓR, R. L. O que é urbano no mundo contemporâneo. *Revista Paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n. 111, p. 9-18. jul./ dez., 2006.

MOURA, R. *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. 2009. 242 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da Metrôpole: enfim aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? *Boletim Metrôpole*, Rio de Janeiro, n. 371, 29 jan., 2015.

O SOM ao redor. Direção: Kleber Mendonça Filho. Produção: Emilie Lesclaux.: Vitrine Filmes, 2012. DVD duplo, 131 mn.

RECIFE de dentro para fora. Direção: Katia Mesel. Produção: Katia Mesel: Arrecife Produções Cinematográficas, 1997. 35mm, 15min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=osHGyhAyIJM>>. Acesso em: 17 de nov. 2015

RIBEIRO, L. C. de Q. A metrópole brasileira na transição urbana (1980-2010). *Observatório das metrópoles*, Rio de Janeiro, 30 jan. 2013. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=484%3Aa-metr%C3%B3pole-brasileira-

na-transi%C3%A7%C3%A3o-urbana-1980-2010-mudan%C3%A7as-e-continuidades&Itemid=164&lang=PT>. Acesso em: 2015.

SANFELIU, C. B. Del concepto ciudad media al de ciudad intermedia en los tempos de la globalizacion. In: SANFELIU, C. B.; SPOSITO, M. E. B. (Ed.). *Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado*. Lleida: Ediciones de la Universidad de Lleida, 2009. p. 21-40.

SANTOS, M. Crescimento nacional e nova rede urbana: o exemplo do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 78-116, 1967.

SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, M. Flexibilidade tropical. *Revista Arquitetura e urbanismo*, São Paulo, n. 38. p. 44-45, out./-nov., 1991.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

SOUZA, M. Â. de A.; BITOUN, J. (Org.). *Recife: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

QUADRO DE MUDANÇAS NA ESTRUTURA SOCIOESPACIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA ENTRE 2000 E 2010

Renato Pequeno

Introdução

Fortaleza, como as demais regiões metropolitanas brasileiras, passa por profundas alterações no seu crescimento urbano, as quais podem ser percebidas a partir de dinâmicas espaciais associadas à reestruturação de suas atividades econômicas e seus vínculos com grandes obras promovidas pelo Estado, rebatendo-se em deslocamentos residenciais. Juntos, estes movimentos levam à redistribuição de parte da população metropolitana, revelando tendências de agrupamentos de grupos sociais diversos, configurando territórios marcados pela segregação e pela fragmentação socioespacial.

Este artigo busca sintetizar as análises realizadas sobre as transformações na ordem urbana na Região Metropolitana de Fortaleza, as quais tomaram parte da pesquisa em rede realizada pelo Núcleo do Observatório das Metrôpoles de Fortaleza.

Em seus conteúdos, são apresentados os resultados obtidos por meio de estudos comparativos entre as tipologias socioespaciais da Região Metropolitana de Fortaleza, formuladas com base nos dados censitários amostrais coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos de 2000 e 2010.

Trata-se de um segundo trabalho que dá prosseguimento a estudos feitos em 2006, utilizando dados do Censo Amostral do IBGE – 2000, quando foi formulada a tipologia composta por sete tipos socioespaciais organizados, consoante a hierarquia social das ocupações. Para sua produção, empregaram-se os procedimentos metodológicos adotados pela Rede de Pesquisa Observatório das Metrôpoles, os quais se fundamentam na utilização da ocupação como variável principal. Esta é definida de acordo com o que declara o entrevistado ao pesquisador, considerando a semana de referência definida pela metodologia do IBGE. Definidas as categorias sócio-ocupacionais, em torno das quais são agrupadas as muitas ocupações declaradas, faz-se uso do *software* de geoestatística Statlab, utilizando-se a análise multivariada e a construção de *clusters*, com vistas à definição dos diferentes tipos socioespaciais que passam a compor a tipologia socioespacial, buscando explicar a estrutura social da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

O texto se organiza em duas partes. Primeiro, busca-se, de modo bastante conciso, apresentar alguns dos fenômenos vinculados às forças produtivas e às formas de produção habitacional na RMF, na forma como as mesmas influenciam o processo de estruturação urbana. Em seguida, visando compreender as alterações ocorridas ao longo da última década, discutem-se os resultados obtidos com a construção da tipologia socioespacial a partir dos dados censitários amostrais obtidos pelo IBGE com

foco na variável *ocupação*, buscando-se responder às seguintes questões: como os tipos socioespaciais se apresentam, segundo seus conteúdos? Que diferenças entre estes tipos, segundo o tamanho da população e a área? qual o conteúdo sócio-ocupacional dos diferentes tipos? Como as categorias sócio-ocupacionais se distribuem espacialmente no todo da metrópole?

Qual o papel das atividades econômicas na estruturação urbana de Fortaleza?

Fortaleza polariza a Região Metropolitana, considerada a oitava maior aglomeração urbana no Brasil em termos de contingente demográfico, totalizando, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, mais de 3,6 milhões de habitantes. Considerando o Ceará, a RMF abriga mais de 40% da população estadual, resultado de sua histórica condição como ponto de convergência de fluxos migratórios e foco de concentração de investimentos públicos e privados voltados para a implantação de infraestruturas e de serviços urbanos.

Com relação ao seu papel na rede urbana regional, a RMF mostra-se macrocefálica, mostrando a distribuição desequilibrada da urbanização na sua região de influência, onde poucas cidades médias e alguns centros regionais podem ser destacados. Dados da pesquisa sobre a Região de influência das cidades realizada pelo IBGE apontam que a RMF compreenderia mais de 20 milhões de habitantes, extrapolando os limites estaduais, e avançando especialmente em direção aos estados do Piauí e Maranhão, além de atingir parcialmente os estados do Rio Grande do Norte e do Pará.

Composta por 15 municípios, a RMF reúne mais de 70% da sua população na capital. A representatividade dessa concentração demográfica ganha ainda maior importância se for considerada a ampla superfície metropolitana ante o tecido urbano contínuo e denso que atrela Fortaleza

aos municípios fronteiriços. Disso decorre a importância em compreender o processo de conurbação na metrópole a partir das alterações ocorridas na distribuição espacial das suas atividades produtivas, na forma como interferem e induzem a expansão urbana.

Visando melhor compreender o processo de estruturação da RMF, adotaremos como principais elementos de análise: a localização das suas atividades produtivas, associadas aos vetores de crescimento, às condições de circulação e transporte e à forma como se deu o processo de conurbação, e a compreensão das condições de moradia, reconhecida como variável que melhor explicita as desigualdades socioespaciais, mediante a identificação de processos que caracterizam a forma como atuam os diferentes agentes da produção habitacional, evidenciando-se processos de segregação espacial e fragmentação territorial.

No que se refere às atividades industriais, outrora concentradas em alguns bairros de Fortaleza, atravessados por ferrovias e próximos ao porto do Mucuripe, observa-se que as mesmas passaram por intensas mudanças localizacionais vinculadas ao processo de reestruturação produtiva.

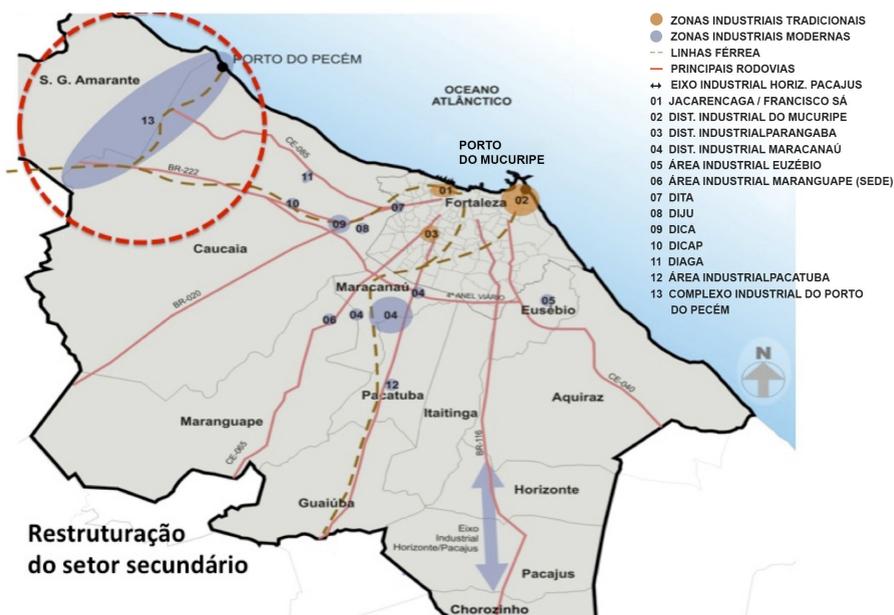
Esse processo se inicia em meados dos anos 1970 com a criação de distrito industrial em Maracanaú, para onde se transferiram algumas indústrias de Fortaleza e se instalaram outras provenientes do Sul e do Sudeste. Ainda que situado nas margens da via férrea, a localização periférica se vincula ao quarto anel viário metropolitano, assim como aos eixos viários que conectam este distrito às demais concentrações do setor secundário em Fortaleza.

Vale destacar que essa concentração industrial promoveu o crescimento da população de Caucaia e Maracanaú – municípios vizinhos a Fortaleza – mediante a implantação de grandes conjuntos habitacionais produzidos com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Companhia Estadual de Habitação (Cohab-CE). Somado aos grandes conjuntos das bordas sudoeste e oeste de Fortaleza, configurou-se

um intenso processo de conurbação vinculado ao deslocamento residencial dos mais pobres do centro para a periferia.

Em seguida, desde meados dos anos 1990, além da consolidação desse distrito industrial, tem-se a implantação de eixo industrial na direção sul da RMF ao longo da BR-116, abrindo-se novas frentes para a industrialização na metrópole, essa feita na ausência de políticas habitacionais complementares. Mais recentemente, tem-se a implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, no litoral oeste da metrópole, o qual passa a abrigar, além de um porto *off-shore*, grandes plantas de indústrias de transformação e de base, com destaque para um complexo siderúrgico, ainda em construção. Vale ressaltar que estes deslocamentos industriais de Fortaleza para os municípios vizinhos proporcionaram a dispersão do crescimento urbano da metrópole, evidenciando-se extensas discontinuidades e ampliando os fluxos diários entre a capital e as concentrações industriais (Figura 1).

Figura 1 - Distribuição espacial do setor industrial na RMF



Fonte: Elaborada pelo autor.

Quanto à distribuição espacial do setor terciário, também podem ser constatados deslocamentos intensamente vinculados à estrutura urbana da RMF. Historicamente concentrado no centro tradicional, o terciário inicialmente se movimenta em direção aos bairros vizinhos ao leste. Em seguida, os serviços, e mesmo as instituições governamentais, passaram a se deslocar, desde os anos 1970, na direção sudeste, agrupando-se em torno de centros empresariais e *shopping centers*. Posteriormente, este padrão de expansão se consolida, evidenciando-se eixos terciários associados à expansão urbana de Fortaleza em direção aos municípios vizinhos, cujos padrões de consumo refletem o perfil socioeconômico das respectivas áreas de influência. Mais recentemente, tem-se a emergência de vários *shopping centers* em bairros pericentrais e junto aos centros das cidades próximas, promovendo-se uma nova forma de expansão do centro tradicional (Figura 2).

Figura 2 - Dinâmicas de expansão do setor terciário na RMF



Fonte: Elaborada pelo autor.

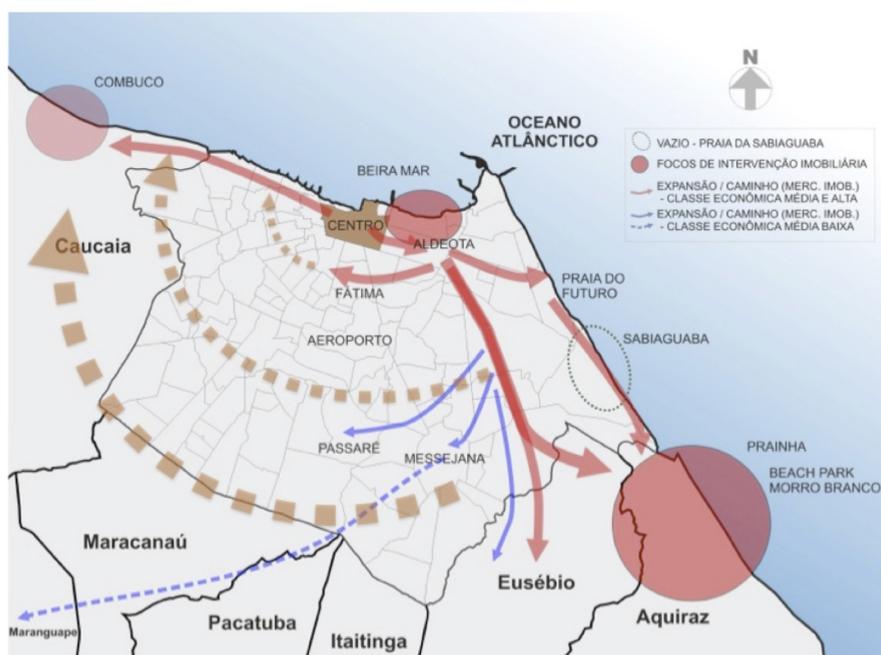
Soma-se a essas atividades econômicas, a presença do turismo como setor de investimentos, o qual tem promovido intensas transformações na estrutura urbana da RMF, vinculadas à localização de empreendimentos e de atrativos dessa região, em sua maioria, na faixa litorânea. No entanto, algumas diferenças podem ser apontadas entre as áreas que concentram essa atividade turística, demonstrando forte associação ao setor imobiliário. (DANTAS; FERREIRA; CLEMENTINO, 2010) Inicialmente, existem os bairros litorâneos ao leste do centro, para onde se transferiram as elites, que passam a receber empreendimentos hoteleiros; em seguida, destacam-se os municípios litorâneos, onde se localiza a maior parte dos atrativos turísticos e dos loteamentos voltados para segunda residência; por último, a implantação de parques temáticos e *resorts*, desde o final dos anos 1980, especialmente concentrados no litoral leste da RMF, evidenciando novos padrões de ocupação do território, marcados pela descontinuidade urbana e pela intensidade de uso do solo.

Resultante da junção dessas dinâmicas socioespaciais, observa-se, desde os anos 1990, a configuração de eixo de segregação residencial na direção sudeste, interligando o centro expandido com o litoral leste do estado, detentor de maior atratividade turística. Esse eixo passa a abrigar novos empreendimentos do setor terciário, complementado por instituições das diferentes esferas de governo e poderes. Somados e justapostos, esses usos refletem a concentração de investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos, ampliando sua valorização imobiliária. (PEQUENO, 2002)

No âmbito da produção do espaço habitacional, destaca-se a necessidade de pontuar alguns processos, classificados segundo os agentes que atuam como protagonistas: o mercado imobiliário; o Estado e os grupos excluídos. A atuação do setor imobiliário se manifesta de diversas formas. Por um lado, concentrada em poucos bairros até meados dos anos 2000; a verticalização se expande, emergindo em volta de centralidades que se reconfiguram por meio da implantação de novos espaços terciários.

Além disso, ao longo do eixo ao sudeste, revela intensa associação entre a segregação e a especulação imobiliária dada a presença de grandes terrenos vazios. Por outro lado, a forma *condomínio horizontal* se alastra nos bairros periféricos e nos municípios conurbados a Fortaleza. Isso evidencia a maior atuação do mercado imobiliário em bairros outrora estigmatizados e demonstra a ampliação do espectro de sua demanda, graças a recursos públicos disponibilizados através do Programa de Arrendamento Residencial e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - (Figura 3).

Figura 3 - Dinâmicas do setor imobiliário na RMF

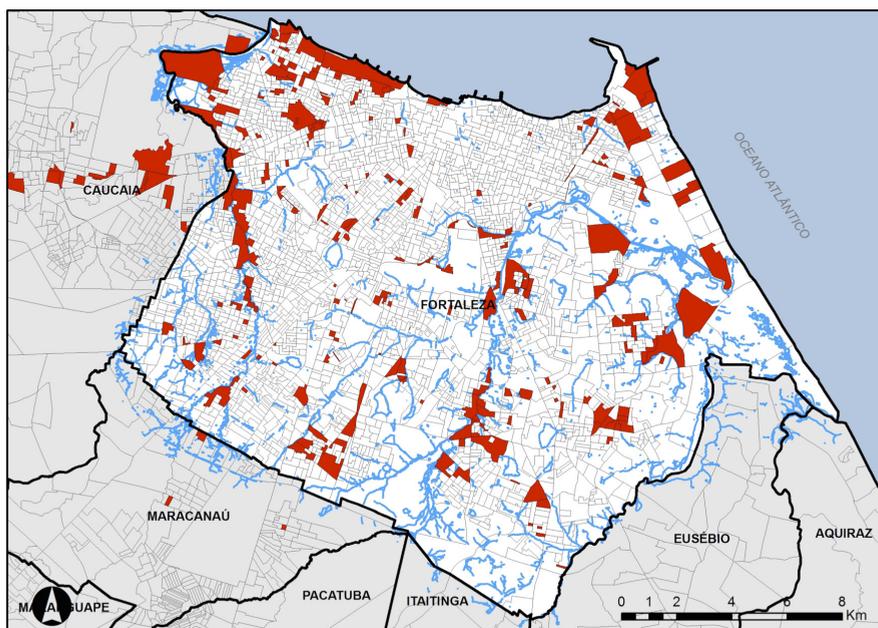


Fonte: Elaborada pelo autor.

No que se refere à produção da moradia pelo Estado, constata-se que, passado o período de implantação de grandes conjuntos, até meados dos anos 1980, esse tipo de produção sofreu substancial redução no porte dos empreendimentos, desde a extinção do BNH em 1986. Os anos seguintes ficaram marcados por pequenos conjuntos habitacionais produzidos

Entretanto, apesar da expansão do setor imobiliário e da atuação do poder local, observou-se, ao longo das últimas décadas, a intensa disseminação de favelas que compõem o universo de precariedade urbana na paisagem urbana de Fortaleza e dos municípios vizinhos. A primeira contagem de favelas realizada pela Fundação de Serviço Social, em 1973, apontava que mais de 34 mil famílias viviam em 81 áreas. Posteriormente, um novo estudo, em 1991, conduzido pela Cohab e pela Secretaria de Ação Social, revelou o rápido crescimento das favelas, cujo total de áreas (314, abrigando mais de 108 mil famílias) indicou que o número teria mais que triplicado. Mais recentemente, o Plano Local de Habitação revelou que as favelas e o número de domicílios duplicaram nos últimos 20 anos. Esse novo censo aponta que já são 619 favelas em Fortaleza, onde vivem mais de 225 mil famílias (Figura 5).

Figura 5 - Localização dos assentamentos precários na RMF, segundo o IBGE, 2010



Fonte: Adaptado por Sara Vieira Rosa (IBGE, 2010).

Os dados revelam que, além do crescimento da coabitação, do encorajamento e do conseqüente adensamento das favelas bem localizadas, tem-se a desconcentração dessa forma de moradia, a qual se direciona cada vez mais para os bairros periféricos. Destaca-se, ainda, a diversidade presente nessas áreas em função de diversos fatores: localização na cidade; área; população; morfologia; composição sócio-ocupacional, dentre outros.

Ressalta-se, que todo esse crescimento urbano desordenado e desigual da RMF ocorre à margem dos processos de planejamento em suas diferentes escalas, quer regional metropolitana, local, quer municipal. Ainda que muitos recursos tenham sido investidos na confecção de planos diretores municipais em diferentes rodadas desde os anos 1960, esses processos de planejamento apresentaram como problemas recorrentes: a lógica da adoção do plano como estratégia para a identificação de projetos estruturantes; a implementação do controle urbano restrito aos bairros mais valorizados ou em vias de valorização; a dissociação da política urbana das demais políticas setoriais, especialmente a política habitacional. Disso decorrem uma série de problemas que impactam negativamente a qualidade de vida e reduzem a habitabilidade urbana, comprovados tanto pela carência no acesso às redes de infraestrutura e serviços urbanos e pela ausência de equipamentos sociais quanto, também, pelo aumento dos problemas de mobilidade urbana.

Estes fatores, quando somados, revelam questões vinculadas às condições através das quais se dá a distribuição populacional na RMF. Consta-se que fatores como a proximidade dos espaços secundários e terciários passam a interferir diretamente nas condições de moradia e na forma como a mesma é produzida. No caso, para além de disparidades em termos de densidade demográfica, constata-se alterações no conteúdo social do tecido urbano, vinculadas aos padrões de moradia e de consumo, denotando-se dinâmicas reveladoras de aproximações e distanciamentos,

homogeneidades e heterogeneidades, cooperações e competições entre diferentes grupos sociais.

Neste sentido, a análise das tipologias socioespaciais, definidas segundo as categorias sócio-ocupacionais, realizada na parte seguinte deste artigo contribui para a melhor compreensão da diversidade social presente na RMF. De forma comparativa, pretende-se, na sequência, identificar as principais alterações observadas no período de 2000 a 2010 referentes ao conteúdo sócio-ocupacional dos diferentes tipos que compõem a metrópole.

Transformações na estrutura socioespacial de Fortaleza na última década

Decorridos dez anos entre a realização dos censos demográficos, é possível constatar as alterações na estrutura socioespacial da RMF a partir das comparações entre os dados censitários obtidos pela pesquisa amostral do IBGE segundo as Áreas de Ponderação (APs). Destacamos que foram mantidos os mesmos procedimentos metodológicos¹ adotados nos estudos feitos em 2006 e publicados em 2009 como resultados das pesquisas elaboradas pela Rede Observatório das Metrôpoles. (PEQUENO, 2009)

Mediante a utilização do *software* Statlab, constatamos os possíveis agrupamentos de áreas em torno da concentração de determinadas categorias sócio-ocupacionais, evidenciando-se tipos socioespaciais dotados de especificidades nos seus conteúdos sócio-ocupacionais. Estas

1 Como variável principal para a definição da estrutura socioespacial, adotamos a ocupação declarada ao pesquisador do IBGE na referida investigação para todos os residentes nos domicílios onde as entrevistas transcorreram. Estas ocupações passam a ser agrupadas segundo as chamadas *categorias sócio-ocupacionais*, definidas por metodologia da Rede Observatório das Metrôpoles, compondo um conjunto de 24 alternativas referenciadas em algumas oposições: urbano *versus* rural; formal *versus* informal; terciário *versus* secundário e, dentre estes, os diferentes níveis de especialização; nível médio de formação *versus* superior; empregador *versus* empregado; nível de responsabilidade no processo de gestão, seja ela pública ou privada; porte da empresa compreendendo o número de empregos.

características apresentam tanto as possíveis predominâncias e homogeneidades das Categorias sócio-ocupacionais presentes nas áreas de ponderação que compõem os tipos como oposições entre outras Cats, trazendo à tona possíveis conflitos socioespaciais e situações de segregação, sejam elas voluntárias ou não. Disto resulta a identificação de uma tipologia socioespacial, refletindo a hierarquia social presente no espaço metropolitano, compreendida a partir da delimitação e da localização dos seus diferentes tipos componentes.

Tratando-se de estudo comparativo entre os dados dos Censos Demográficos Amostrais realizados pelo IBGE em 2000 e 2010, ressaltamos algumas alterações ocorridas no recorte espacial desta pesquisa. Não bastasse a inclusão de dois novos municípios na RMF, quais sejam, Cascavel e Pindoretama, situados na direção leste, vale destacar que outras alterações foram promovidas pelo IBGE na definição das APs.²

Todavia, na análise de cada um dos tipos definidos para 2010, daremos um tratamento especial a esta questão de modo a esclarecer possíveis dúvidas. Mais importante, a nosso ver, é considerar que foram utilizadas as mesmas variáveis, no caso, a ocupação dos entrevistados, garantindo a análise evolutiva da distribuição espacial das diferentes ocupações. Efetuados os procedimentos geostatísticos, obtivemos a nova tipologia para a RMF, apresentada em seguida a partir de algumas variáveis demográficas e espaciais, de forma a permitir algumas comparações entre 2000 e 2010, introduzindo o todo da metrópole antes de aprofundar os conteúdos de cada uma das suas partes, aqui denominadas *tipos socioespaciais*.

2 No caso, em 2000, havia a subdivisão da RMF em 98 Áreas de Ponderação (APs), das quais 71 correspondiam ao município de Fortaleza. Para 2010, constatam-se sensíveis mudanças na subdivisão da RMF em áreas de ponderação: o número total de APs aumenta para 107, mas Fortaleza tem o número de áreas reduzido para 55 APs; há uma maior fragmentação do recorte metropolitano periférico à capital, passando de 27 APs para 52 APs fora da capital; apenas os municípios com população inferior a 20 mil habitantes remanescem com apenas uma AP, sendo que, para os demais, houve a separação entre o recorte espacial urbano correspondente à sede do município e o rural; algumas APs definidas em 2000 vieram a ser fundidas numa só, assim como algumas áreas tiveram partes da sua composição repassadas a outras áreas.

As especificidades da RMF em seu processo de crescimento econômico, bem como decorrentes das diferentes formas de produção de moradia, brevemente expostas no início deste artigo, fundamentam e favorecem a definição dos tipos socioespaciais, trazendo uma abordagem qualitativa aos estudos geoestatísticos. Conforme isto indica, sem a vivência do pesquisador e o domínio das dinâmicas urbanas presentes na metrópole, as análises estariam comprometidas e fadadas a explicações simplórias ou infundadas.

A nomenclatura para denominar os tipos socioespaciais teve como critérios: a presença de ocupações consideradas superiores quanto à condição de empregador, ao grau de responsabilidade do gestor e ao nível de instrução; a ocorrência de ocupações médias e do terciário especializado, características de uma metrópole terciária; a presença de operários a mostrar a importância do setor secundário numa metrópole em longo processo de industrialização; a difusão da informalidade nas relações de trabalho por meio das ocupações consideradas populares ou inferiores na hierarquia social, onde predominam as ocupações não especializadas; as ocupações rurais, onde são reunidos agricultores e pescadores, representantes dos espaços pseudometropolitanos presentes, respectivamente, nas áreas periurbanas onde o sertão e o litoral se confundem com a RMF.

Como observamos, a análise dos cartogramas referentes à estrutura socioespacial da RMF, obtida com os dados do censo 2000 (Figura 6) e nova composição derivada dos números do Censo Demográfico de 2010, revela algumas transformações (Figuras 7). Estas tanto refletem mudanças nas atividades econômicas como sinalizam alterações vinculadas às formas diferenciadas de uso do solo, as quais traduzem, dentre outras dinâmicas: a concentração de investimentos públicos e privados sobrevalorizando determinados territórios em detrimento de outros que se empobrecem; a centralização do município polo frente aos demais, bem como a maior diferenciação entre os municípios da RMF em função das condições de desenvolvimento institucional que favorecem ou

comprometem a chegada de novos investimentos; as evidentes disparidades entre o centro e a periferia e as diferenças entre as frentes de expansão que acompanham os eixos viários metropolitanos.

Como os tipos socioespaciais se apresentam segundo seus conteúdos?

Num esforço de síntese, pontuaremos algumas constatações relacionadas às mudanças e permanências ao longo do período estudado, considerando os diferentes tipos socioespaciais e analisando os conteúdos das áreas de ponderação que os compõem, especialmente no que se refere ao padrão de uso do solo, notadamente das condições de moradia.

Tipo superior: considerando as áreas de ponderação que o compõem, evidencia-se a concentração cada vez maior das ocupações dirigentes e intelectuais, refletindo-se na forma de verticalização dos bairros que compõem este tipo. Estes se diferenciam do restante da metrópole por serem dotados de infraestrutura e serviços urbanos, especialmente aqueles situados à beira-mar e utilizados como espaços turísticos na cidade.

De acordo com a tipologia proposta em 2010, foram poucas as alterações em relação às APs que compunham este tipo, quando o mesmo foi formulado a partir dos dados de 2000. Tais mudanças decorreram da nova subdivisão sugerida pelo IBGE: bairros na direção leste, que antes compunham o tipo médio, como os bairros Dunas e Praia do Futuro 1 e 2, somados ao Cocó; o bairro Joaquim Távora é vinculado ao Dionísio Torres numa mesma área.

Ainda que nos bairros ao leste do tipo superior se apresentem grandes vazios urbanos, este tipo possui alta intensidade da ocupação do solo, bem como o maior aproveitamento do potencial construtivo em face da melhor situação das suas infraestruturas. A substituição de residências unifamiliares por edifícios multifamiliares tem provocado, desde os anos 1990, seu maior adensamento, além da expansão de comércio e serviços.

Não fosse o porte dos apartamentos e a finalidade de muitos dos edifícios como residências temporárias, este setor da cidade estaria enfrentando problemas de mobilidade ainda mais graves.

Em decorrência dos projetos urbanos em curso e previstos nas áreas que compõem este tipo, é possível prognosticar seu, ainda maior, adensamento construtivo tanto residencial como terciário. Da mesma maneira, aponta-se a tendência de maior homogeneidade no padrão socioeconômico neste tipo socioespacial, considerando as recentes remoções de comunidades de baixa renda remanescentes e seu reassentamento em grandes conjuntos na periferia.

Tipo médio-superior: em comparação ao tipo de 2000, verifica-se o avanço junto à periferia sul desde o Centro, comportando-se como um divisor entre duas partes de uma mesma metrópole. Ao mesmo tempo, passa a ser alvo de novos investimentos imobiliários destinados à crescente demanda impossibilitada de se alojar nos bairros mais valorizados.

Já em 2000, o tipo médio-superior se destacava pela diversidade em seu conteúdo sócio-ocupacional, reunindo percentuais representativos profissionais de nível superior, ocupações de nível médio e terciário. Além disso, seu posicionamento ao oeste do tipo superior refletia a presença de infraestrutura urbana em melhores condições de uso, juntamente a áreas residenciais de menor qualidade, grande parte, inclusive, voltada ao mercado de locação, remanescendo, ainda, um parque industrial obsoleto e em desativação.

Passada esta década, a disponibilidade de infraestrutura, a presença de terrenos vazios e galpões industriais abandonados, o crescimento urbano metropolitano desordenado e a valorização imobiliária dos bairros que abrangem as melhores centralidades, tornam o tipo médio-superior uma nova frente para empreendimentos imobiliários. Assim, diversos bairros e suas respectivas áreas de ponderação são incluídos no referido tipo, o qual ganha novos contornos: chega ao extremo sul de Fortaleza, agregando os antigos conjuntos habitacionais do BNH, cada vez mais

inseridos no mercado imobiliário formal; avança, também, para o oeste, extrapolando os limites político-administrativos da capital e fagocitando bairros-conjunto de Caucaia; sinaliza seu deslocamento para o sudeste, incluindo Messejana, antes considerado bairro operário popular.

Tipo médio: remanesce sua característica de tipo onde os conflitos territoriais são mais explícitos, dada a proximidade entre ocupações superiores e populares. Este tipo talvez seja o que sofreu maiores alterações na sua configuração espacial: retração nas direções litorâneas ao leste e ao oeste; expansão junto aos bairros pericentrais ao sudeste; perda da faixa de praia ao leste de Fortaleza, devido a anexação a uma outra AP pelo IBGE. Sua retração na direção leste pode ser explicada pela maior presença de domicílios temporários nas áreas diretamente vinculadas ao turismo. E, ainda, os condomínios horizontais em vias de expansão nesta direção da RMF perdem força diante das demais formas de moradia por resultarem em setores com densidade muito baixa. Isto levou a que as APs do Eusébio e de Aquiraz adquirissem o perfil sócio-ocupacional operário rural.

Quanto ao setor oeste, a redução do tipo médio, ao se confinar à faixa de praia, retrata o redesenho das APs pelo IBGE. Tal situação, neste caso, passa a traduzir com maior clareza a composição desta AP, anteriormente concentrando casas de veraneio, as quais tornaram-se alternativa para primeira residência de ocupações médias, do secundário e do terciário especializado. Neste prisma, a presença de muitos trabalhadores da siderúrgica em vias de construção no Complexo do Pecém corrobora esta afirmação.

Além disso, a incrustação de uma AP do tipo superior (Luciano Cavalcante/Salinas/Guararapes) e a forma como a AP Messejana, do tipo médio-superior, é envolvida pelo tipo médio atestam o forte imbricamento entre estes tipos, cuja delimitação mostra-se extremamente atrelada às dinâmicas do mercado imobiliário formal. A AP composta pelos bairros Lagoa Redonda, Coaçu, Guajiru e Sabiaguaba coloca-se como alvo futuro

do mercado imobiliário, dada a presença de sítios e vazios urbanos de grande porte.

Entretanto, a nosso ver, a maior alteração na composição espacial do tipo médio diz respeito à inclusão de áreas pericentrais de bairros adjacentes à centralidade, que se desloca na direção sudeste, assim como dos bairros próximos à Arena Castelão, as quais faziam parte do tipo socioespacial popular, realizado para 2000. No caso, além da expansão do imobiliário formal nesta direção, tem-se o reconhecimento dos impactos dos projetos de estruturação viária e as ações de urbanização de favelas, pautados na remoção para bairros periféricos. Isto reduz sobremaneira a participação das ocupações inferiores, informais e não especializadas no total da população ocupada neste tipo. Ademais, é possível ter havido uma substituição residencial nas próprias favelas, visto que o mercado imobiliário informal, tanto de compra e venda como de locação, mostra sinais de expansão, apesar da irregularidade fundiária.

Tipo operário popular: mediante análise comparativa da distribuição espacial deste tipo, observa-se, ao longo do intervalo 2000-2010, significativo movimento de retração, recolhendo-se à parte oeste do intraurbano da RMF. Dentre as áreas que se deslocam deste tipo, destacam-se alguns dos grandes conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH, situados em Fortaleza e em Caucaia, os quais passam para o tipo médio-superior, e alguns bairros na periferia sudoeste de Fortaleza, que se tornam predominantemente populares com ocupações não especializadas. Contudo, novas APs são incluídas no tipo operário popular, algumas delas situadas nos municípios de Pacatuba e Maranguape e outras em Maracanaú, decorrentes da subdivisão destes em novas áreas de ponderação. Resultado de tais deslocamentos é a conformação de um compartimento estruturado por um feixe de vias que interligam zonas industriais tradicionais e recentes, embora passando por interrupções e descontinuidades.

Marcado pela presença de ocupações irregulares e assentamentos populares, este tipo assiste à chegada de novas formas de moradia em

decorrência da disponibilidade de recursos para a produção habitacional para as chamadas classes C e D, com algumas alterações na sua composição social. Além disso, sua distribuição espacial na RMF, indo desde a faixa litorânea à periferia industrial, traz especificidades aos bairros integrantes deste tipo.

Primeiro, no caso, os bairros nas imediações da praia em Fortaleza, em face da proximidade com o Centro tradicional, das boas condições de mobilidade e de saneamento, passam a ser alvo do mercado imobiliário formal, num franco processo de substituição residencial, tomando partido, inclusive, de alguns galpões industriais abandonados, resultado da reestruturação produtiva do setor secundário. Segundo, no outro extremo tem-se a produção imobiliária para as classes C e D dos próprios municípios que expandiram seu parque industrial e assistem ao crescimento do terciário, com o fortalecimento de nova centralidade, como é o caso de Maracanaú, outrora totalmente dependente de Fortaleza.

Tipo popular: este também ganha novos contornos em decorrência dos resultados do Censo Amostral de 2010. Anteriormente vinculado à proximidade dos rios urbanos e à periferia de Fortaleza, observa-se o seu recolhimento em grande parte ao setor oeste, mantendo-se estruturado pelo Rio Maranguapinho, o qual permanece como corredor de degradação ambiental. (PEQUENO, 2002) Soma-se a este corredor um núcleo de áreas de ponderação na periferia sul de Fortaleza, reunindo assentamentos populares, terrenos vazios sem infraestrutura urbana.

Tratando-se das áreas componentes do corredor do Maranguapinho, verifica-se a predominância de bairros populares, amplamente apropriados por ocupações ilegais e loteamentos irregulares, carentes de saneamento urbano e de serviços. Todavia, os projetos realizados nestas áreas precárias mostram-se norteados pela urgência no atendimento às áreas de risco situadas às margens do rio Maranguapinho, cujas comunidades têm sido reassentadas em grandes conjuntos periféricos. Além disso, desde o lançamento do PMCMV, observa-se, nestas áreas, boa parte dos

conjuntos voltados para a faixa 1, em atendimento a famílias com renda inferior a R\$1.600,00.

A escolha destes terrenos pelo setor da construção civil decorre principalmente do baixo preço do metro quadrado, independentemente da falta de infraestrutura urbana e das difíceis condições de inserção urbana, transferindo-se, aos novos moradores, o ônus da má localização. Além disso, a adoção da forma condomínio horizontal, conforme os padrões estabelecidos pela Caixa Econômica e pelo Sinduscon-CE, como projetos referência desde o PAR, traz às periferias da metrópole novos padrões residenciais que se refletem num aumento da fragmentação socioespacial.

Mais ainda, como se verifica, novos empreendimentos habitacionais promovidos pelo Estado (em suas diferentes esferas de governo), em parceria com o setor da construção civil, com vistas ao reassentamento de famílias removidas por conta das intervenções viárias em curso estão sendo implantados em bairros do tipo socioespacial popular. Considerando o perfil socioeconômico das famílias alvo destes programas habitacionais, acreditamos que tende a ocorrer a expansão das ocupações inferiores, informais e não-especializadas.

Tipo operário rural: trata-se daquele que apresenta maior crescimento em termos de área, encampando setores ao oeste, ao sudoeste, ao sudeste e ao leste de Fortaleza. Constitui-se num tipo essencialmente periférico a Fortaleza, ocupado por atividades diversificadas associadas à agropecuária tradicional, à pesca, à avicultura, à reestruturação do setor produtivo secundário; estas, junto à segunda residência, compõem um quadro de usos do solo característico de zonas de transição urbano-rural. O tipo operário rural se espacializa de forma descontínua e fragmentada, constituindo-se em quatro grandes setores.

O primeiro setor corresponde ao sudeste, já definido na tipologia formulada a partir dos dados do censo 2000, aglutinando APs onde a presença dos estabelecimentos industriais é mais evidente, indo do Distrito Industrial de Maracanaú ao eixo industrial da BR-116 em Pacajus e

Horizonte. Por sua vez, o segundo, ao leste, diz respeito aos setores do Eusébio e de Aquiraz, onde, apesar da forte presença do turismo como atividade econômica, prevalece a existência de pescadores artesanais, ao passo que os estabelecimentos industriais encontram-se em Eusébio. Destaca-se, neste agrupamento, a expansão de condomínios fechados atendendo à demanda de Fortaleza, mas cuja baixa densidade não interfere na composição sócio-ocupacional.

Um terceiro agrupamento ao sudoeste reúne APs de Maracanaú e Maranguape, o qual, apesar da descontinuidade, pode denotar similaridades com o primeiro grupo, relacionando-se diretamente com a presença de indústrias no município de Maranguape. Por fim, um quarto grupo de APs ao oeste, situadas em Caucaia, município onde existem alguns pequenos distritos industriais em torno da sua sede.

Entretanto, há algo de comum entre todos eles, no caso, a presença de sítios, chácaras e grandes vazios urbanos, às vezes com uso tipicamente agropecuário, num padrão de urbanização rarefeito e disperso, característico das zonas de transição urbano-rural, onde as infraestruturas urbanas e os serviços mostram-se precários e incompletos.

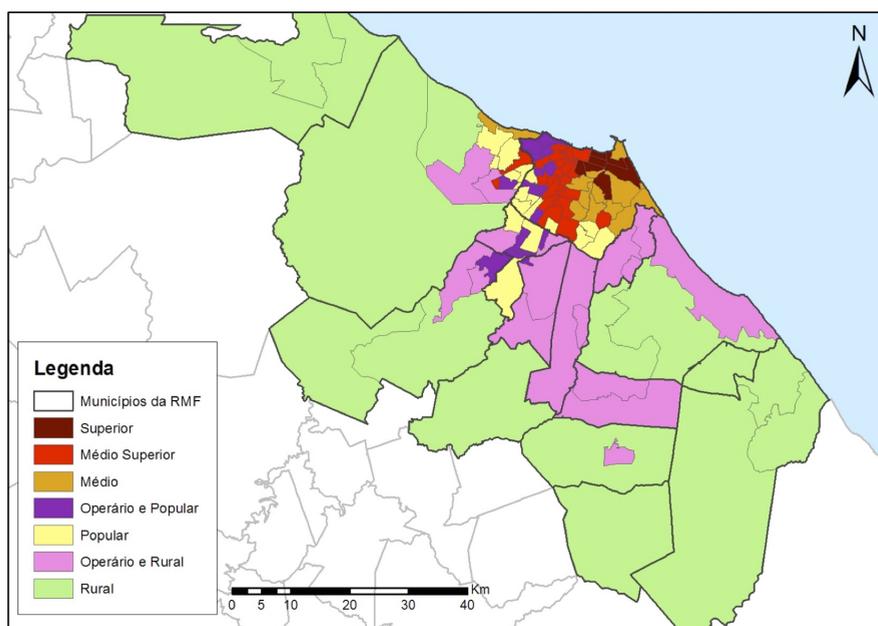
Tipo Rural: tratando-se do tipo socioespacial de maior extensão em km², o tipo rural simboliza os problemas decorrentes da delimitação político-administrativa da maioria das regiões metropolitanas brasileiras, no caso: a inclusão de municípios que não apresentam níveis de integração suficientes com o município polo. Quanto à sua composição, segundo se observa, algumas áreas de Caucaia e Maranguape se transferiram para o tipo operário rural. Todavia, a inclusão dos municípios de Cascavel e Pindoretama à RMF fez o tipo socioespacial rural crescer de tamanho.

Em meio a esse amplo território, destacam-se, como núcleos urbanos, as sedes de cinco municípios (São Gonçalo, Guaiuba, Chorozinho, Pindoretama e Cascavel) e de alguns distritos, determinadas *comunidades litorâneas*, em torno das quais o turismo se expande, e principalmente o Complexo Industrial e Portuário do Pecém, cuja implantação se dá desde

os anos 1990. Todavia, a construção da siderúrgica em curso, bem como a refinaria em vias de ser iniciada, apontam a tendência para enormes transformações nesta direção, porquanto estas grandes plantas industriais, bem como a criação de uma zona de processamento de exportação junto ao porto, tendem a atrair novos investidores para o referido complexo.

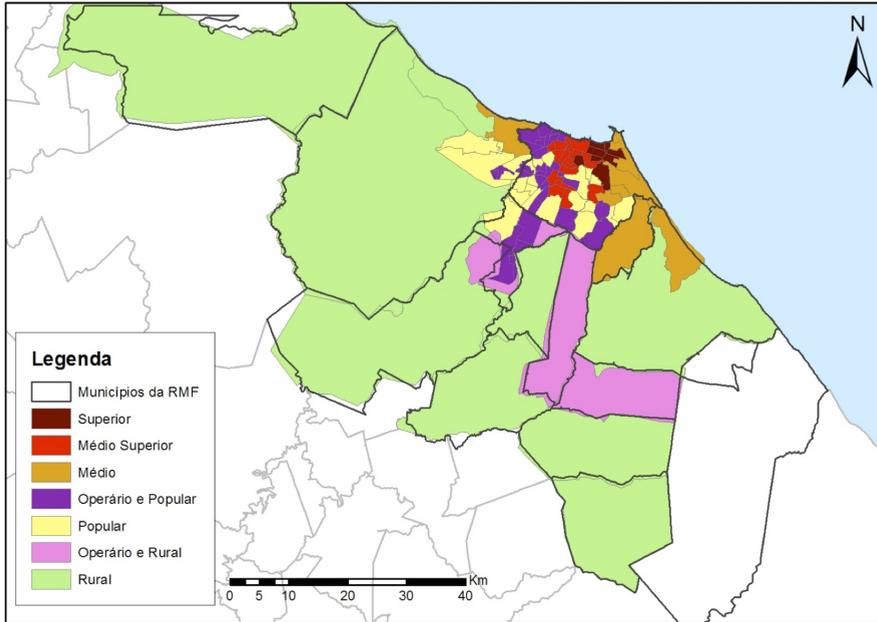
Ao mesmo tempo, o tipo rural é marcado pela precariedade das suas infraestruturas urbanas, pelas limitadas condições dos seus habitantes, notadamente os residentes no campo. Mesmo as comunidades tradicionais de pescadores na faixa litorânea têm sido muito mais afetadas pelo processo de especulação imobiliária e grilagem envolvendo suas terras do que beneficiadas pela instalação de benfeitorias como infraestrutura, serviços e equipamentos.

Figura 6 - Tipologia socioespacial em 2010 para toda a RMF



Fonte: Adaptado por Arthur Molina (IBGE, 2010).

Figura 7 - Tipologia socioespacial em 2000 para toda a RMF



Fonte: Adaptado por Arthur Molina (IBGE, 2000).

Quais as diferenças entre os tipos quanto ao tamanho da população e da área?

Conforme indicamos no início deste artigo, Fortaleza e os demais municípios componentes da RMF totalizam uma população de 3.603.182 habitantes. Se comparados com os resultados obtidos no Censo de 2000, verifica-se um crescimento demográfico de mais de 20,7% ao longo da década. Neste sentido, ao analisarmos a distribuição da população nos tipos socioespaciais na Tabela 1 a seguir, constata-se que todos os demais denotaram considerável aumento populacional, exceção feita aos tipos operário popular e popular.

Segundo os dados censitários, o tipo médio-superior passou a ser aquele que mais concentra população na RMF, chegando a mais de 25% do total de pessoas ocupadas. Também o tipo médio apresentou cresci-

mento expressivo, passando de 7,29% para 13,25%, mais que duplicando a população. Por sua vez, o tipo superior mostra pequena variação, pois passa de 6,1% para 7,6% do total. Ainda que com baixíssimas densidades demográficas, os tipos operário rural e rural ganham maior representatividade na população total da RMF.

A redução dos segmentos operário popular e popular, associada ao crescimento nos demais tipos, indica possíveis melhorias na formação, redução da informalidade e o deslocamento das indústrias para os municípios periféricos. Da mesma forma, o leve crescimento da população do tipo superior pode significar a saturação do seu crescimento urbano via verticalização e o deslocamento das ofertas para os bairros circunvizinhos ao oeste (tipo médio-superior) e ao leste (tipo médio).

Trazendo o foco para a população ocupada, segundo os dados obtidos com a pesquisa amostral do Censo IBGE de 2010, aquela atinge 1.437.740 habitantes na RMF, portanto, quase 40% do total da população metropolitana. Chama atenção ter a população ocupada apresentado incremento superior a 37,3%. Isto significa expansão do contingente populacional ocupado superior ao do total da população (Tabela 1).

Tabela 1 - Distribuição da população total e ocupada na RMF segundo os tipos

TIPOS	TIPOLOGIA 2010				TIPOLOGIA 2000			
	POP. OCUPADA	% / TOTAL POP. OCUPADA	POPULAÇÃO TOTAL	% / POP. TOTAL	POP. OCUPADA	% / TOTAL POP. OCUPADA	POPULAÇÃO TOTAL	% / POP. TOTAL
SUPERIOR	125768	8,75	274833	7,63	82012	7,83	182314	6,11
MÉDIO SUP.	362939	25,24	840304	23,32	175064	16,72	440555	14,76
MÉDIO	190445	13,25	471191	13,08	76304	7,29	224785	7,53
OPERÁRIO POP	278668	19,38	686641	19,06	324142	30,96	919402	30,8
POPULAR	229468	15,96	604833	16,79	251101	23,99	775712	25,99
OPERÁRIO RURAL	132254	9,2	378075	10,49	62119	5,93	195044	6,53
RURAL	118198	8,22	347305	9,64	76166	7,28	246877	8,27
TOTAL	1437740	100	3603182	100	1046908	100	2984689	100

Fonte: Adaptado pelo autor (IBGE, 2000, 2010).

Enquanto se amplia substancialmente o percentual da população ocupada nos tipos médio-superior e médio, reduz-se fortemente a representatividade de pessoas ocupadas nos tipos operário popular e popular. Estes, juntos, passam de quase 55% para pouco mais de 35% do total da população ocupada. Da mesma forma, o crescimento da população ocupada no tipo operário rural é considerável: sobe de 5,9% para 9,2%. Tratando-se de percentuais relativos à população ocupada, ficam ainda mais evidentes os processos ora mencionados: a melhoria no grau de especialização e formação, a redução da informalidade e o deslocamento dos empregos do secundário para os municípios periféricos da RMF.

Como exposto, o tipo operário popular e o tipo popular foram os que diminuíram o número de APs, 10 e quatro, respectivamente; o tipo superior se manteve com sete APs, enquanto os demais aumentaram o número de APs entre 2000 e 2010. Destaque para os tipos operário rural e rural, nos quais a nova divisão de APs realizada pelo IBGE favoreceu seu maior número. Tratando-se de superfície, os tipos médio, operário popular e popular apresentam retração, especialmente o tipo médio, que possuía 265 km² e se reduziu a 107 km² (Tabela 2).

Diferentemente, os tipos operário rural e rural mostram maiores incrementos em sua superfície. No caso, o tipo operário rural, que antes representava pouco mais de 10,4% do total da superfície metropolitana, atinge mais de 14,6% e amplia seu território em 335 km². O tipo superior, embora permaneça com o mesmo número de APs, denota crescimento em sua superfície em função do redesenho proposto pelo IBGE para as APs, o qual fez com que alguns bairros fossem anexados ao referido tipo.

Tabela 2 - Quadro comparativo dos tipos de 2000 e 2010: superfície, densidade e APs

	TIPOLOGIA 2010				TIPOLOGIA 2000			
	APs	ÁREA APROX. (KM2)	% / ÁREA RMF	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB./KM2)	APs	ÁREA APROX. (KM2)	% / ÁREA RMF	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB./KM2)
SUPERIOR	7	42	0,72	6.593	7	28	0,58	6.448
MÉDIO-SUP.	21	98	1,69	8.603	18	53	1,09	8.312
MÉDIO	11	107	1,86	4.387	9	265	5,44	847
OPERÁRIO POP.	19	73	1,27	9.369	29	155	3,17	5.944
POPULAR	18	163	2,82	3.701	22	197	4,05	3.931
OPERÁRIO RURAL	16	846	14,63	447	5	511	10,47	382
RURAL	15	4.457	77,02	78	8	3.667	75,2	67
TOTAL	107	5.786	100	623	98	4.877	100	612

Fonte: Adaptado pelo autor (IBGE, 2000, 2010).

Outro aspecto a evidenciar disparidades no padrão de ocupação dos tipos socioespaciais diz respeito à densidade demográfica. Entre 2000 e 2010 as alterações se restringem às variações entre o tipo médio e o operário popular. O tipo médio quase quintuplica sua densidade demográfica, em razão da perda de algumas áreas periurbanas e litorâneas, enquanto o operário popular, ao se restringir aos bairros mais populosos próximos ao parque industrial, tem densidade aumentada de 5.944 para 9.369 hab./km².

Qual a composição sócio-ocupacional dos tipos socioespaciais da RMF?

A Tabela 3 apresenta a distribuição das Cats em seus percentuais em relação ao total de cada um dos tipos socioespaciais para os censos de 2000 e 2010. No caso, a identificação de maior percentual de determinada categoria sócio-ocupacional no tipo sugere o seu predomínio em relação às demais Cats. Da mesma forma, o reconhecimento do maior percentual

de duas ou mais Cats num mesmo tipo poderá evidenciar complementaridades e conflitos entre ocupações que estejam em situação de justaposição naquele recorte espacial.

A maior representatividade das categorias sócio-ocupacionais dirigentes, intelectuais e pequenos empregadores no tipo superior, totalizando quase 40% do total da população ocupada neste tipo, garante-lhe a especificidade da sua denominação. Destaque especial para as Cats consideradas intelectuais, que, juntas, representam quase um terço do total, tendo havido aumento significativo na participação percentual ao longo da década. Em 2000, elas perfaziam quase 22% e dez anos depois houve um acréscimo de quase 10%. Por sua vez, o grupo dos dirigentes mostra redução, notadamente os do setor privado (-1,59%), a sugerir provável deslocamento residencial em direção aos condomínios horizontais, que se alastram nos tipos médio, operário rural e rural.

Dentre as Cats que mais reduziram seu percentual no tipo superior, destaque para os pequenos empregadores e os trabalhadores domésticos, ambos com redução de aproximadamente 4% do total ao longo da última década. Estes números explicariam, no caso dos pequenos empregadores, sua migração para bairros populares e periféricos diante da explosiva valorização imobiliária, enquanto para os domésticos estaria sendo confirmada a tendência já apontada a partir da tipologia das novas unidades residenciais construídas, que não mais contam com dependência de empregada. Seguem tendência semelhante, porém com menor intensidade, algumas das ocupações médias e do terciário especializado ou não. Vale lembrar, no entanto: em 2000, os trabalhadores domésticos (Cat. 81) correspondiam ao maior percentual no tipo superior, mas perderam a posição para os profissionais empregados de nível superior (Cat. 42).

Por sua vez, o tipo médio-superior, ainda que apresente grandes semelhanças em seu percentual de ocupações superiores com o tipo médio, mostra-se diferenciado em decorrência do menor percentual das

ocupações consideradas populares na hierarquia social, notadamente do terciário não especializado e trabalhadores da construção civil.

As ocupações superiores quase atingem os 13% no tipo médio-superior, porém, entre as ocupações populares, verifica-se uma diferença de 10%, representando 19,37% do total do tipo médio-superior e 29,07% do tipo médio. Desta forma, a composição mais heterogênea, que já havia caracterizado o tipo médio na análise realizada para os dados censitários de 2000, contribui para a definição dos referidos tipos.

Quanto às variações nos percentuais das Cats no tipo médio-superior, observa-se, num primeiro momento, a redução da maior parte destas, agrupadas como dirigentes e profissionais de nível superior, bem como das ocupações médias e inferiores (Cat 81 e Cat 82). Contudo, verifica-se o crescimento das Cats do setor secundário (Cat. 72, Cat. 73) e do terciário (Cat 61 e Cat 63), fazendo do tipo médio-superior um recorte ainda mais diversificado na sua composição sócio-ocupacional.

No referente aos percentuais de cada uma das Cats no tipo médio, segundo se constata, houve aumento dos percentuais de quase todas as ocupações dos grupos dirigentes e profissionais de nível superior, justamente aqueles que seriam reconhecidos como superiores na hierarquia social. Aumentam também algumas Cats. das ocupações médias e terciárias especializadas, notadamente as ocupações de escritório e os trabalhadores de comércio. Quanto às ocupações do terciário não especializado, observa-se certo declínio, ainda que no caso dos trabalhadores domésticos, que remanescem como a Cat mais representativa, com 11,50% do total deste tipo. Junto aos domésticos também caem os percentuais de trabalhadores da construção civil, de ambulantes, catadores e até as ocupações rurais, num evidente deslocamento residencial dos mais pobres.

Em termos percentuais, verifica-se, na composição sócio-ocupacional do tipo operário popular, o aumento das ocupações do secundário, atingindo mais de um terço da população ocupada, com destaque para

os trabalhadores das indústrias tradicionais, que correspondem a mais de 15,6% do tipo. As ocupações médias e do terciário especializado sofrem leve redução, mas, no caso dos trabalhadores do comércio, há uma elevação em mais de dois pontos percentuais, o que pode ser associado à consolidação de uma nova centralidade com características populares na periferia sudoeste da RMF. Dirigentes e profissionais de nível superior também experimentam um leve aumento, significando a chegada de novos serviços, a modernização do parque industrial tradicional e a abertura de novas possibilidades pelo mercado imobiliário, destinadas a novos moradores, bem como para profissionais com formação de nível superior.

A análise da distribuição das ocupações no tipo popular destaca a predominância das ocupações inferiores na hierarquia sócio-ocupacional em pouco menos de um terço (32,48% do total), embora tenha havido leve redução ao longo da década. Por sua vez, as ocupações consideradas médias, do secundário e do terciário, mostram intensidade semelhante, variando de 19 a 22% do total, o que ressalta e valida a adoção da nomenclatura para este tipo. Além disso, observa-se o reduzido percentual de dirigentes e profissionais de nível superior, de pouco mais de 4,1% do total. Dentre todas as ocupações, os trabalhadores da construção civil (Cat. 74), os prestadores de serviço não especializados (Cat. 63) e os ambulantes e catadores (Cat. 82) detêm os maiores percentuais relativos, se comparados aos demais. Ainda, como se verifica, os domésticos chegam a quase 10% do total da população ocupada no tipo.

As análises referentes ao percentual das categorias sócio-ocupacionais no tipo operário rural indicam que as Cats do setor secundário são as que mais sobressaem, superando a marca de 31,4% do total, com distinção para os trabalhadores das indústrias tradicionais, de baixa intensidade tecnológica, que chegam a mais de 14,5%. Além disso, os trabalhadores da indústria moderna (4,23%), as ocupações em serviços auxiliares

(12,70%) neste tipo, correspondem aos maiores percentuais, se comparados aos demais tipos da RMF.

Ainda no tipo operário rural, verifica-se o maior incremento percentual dos trabalhadores da construção civil, os quais chegam a representar mais de 10% do total da população ocupada. Ali, a proximidade de grandes obras de infraestrutura e de equipamentos industriais, assim como o baixo custo da moradia em virtude da mobilidade, reforçam a presença de operários da construção. Por sua vez, as ocupações médias (15,34%) e do terciário (16,32%) mostram-se menos representativas que nos demais tipos. Isto se justifica pela rarefação na ocupação urbana deste tipo, a evidenciar leve alteração entre os resultados das tipologias de 2000 e 2010. Como observado, a presença de dirigentes e profissionais de nível superior é reduzida: chega a pouco mais de 4,5% do total.

Quanto ao tipo rural, como era de se esperar, as ocupações agrícolas se distinguem, atingindo, em 2010, quase 25% do total de pessoas ocupadas. Embora tenha havido uma redução em comparação a 2000, quando os agricultores representavam mais de 28,4% do total de ocupados, os números impressionam e validam a denominação dada a este tipo socioespacial. O peso das ocupações inferiores, inclusive os trabalhadores da construção civil, é considerável e reflete a precariedade nas relações de trabalho na periferia da RMF, assim como na faixa litorânea, onde o turismo e o imobiliário se expandem. Realce para as ocupações domésticas, que chegam a 8,37% do total de pessoas ocupadas, assim como o trabalhador da construção civil, que ultrapassa 8%.

As ocupações do setor secundário também merecem realce no tipo rural. Entre 2000 e 2010, este passou de 16,24% para 21,68%, portanto, um acréscimo de mais de 5%. Isto decorre da implantação de novas indústrias nos municípios periféricos da RMF, como São Gonçalo do Amarante, Guaiuba e Chorozinho, as quais vêm sendo atraídas mediante incentivos fiscais, doação de terrenos e oferta de mão de obra. Com a consolidação do Complexo Portuário, tende-se a alterar ainda mais esse percentual.

Tabela 3 - Percentuais das Cats, segundo os tipos socioespaciais nos censos 2000 e 2010

		TIPO SOCIOESPACIAL – PERCENTUAL 2000 E 2010												
Cat.	Superior 2000	Superior 2010	Médio superior		Médio		Operário popular		Operário popular		Operário rural		Rural	
			2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
dirigentes	3,22	3,62	0,53	0,6	0,51	0,81	0,13	0,32	0,11	0,25	0,12	0,28	0,12	0,13
	0,87	1,02	0,45	0,16	0,23	0,27	0,08	0,07	0,09	0,09	0,15	0,09	0,19	0,04
	2,39	0,8	0,53	0,08	0,39	0,11	0,15	0	0,13	0,02	0,17	0,04	0,22	0,04
intelectuais	5,49	7,25	2,12	1,23	1,32	1,85	0,66	0,36	0,54	0,38	0,51	0,38	0,31	0,22
	9,22	13,55	4,22	4,42	1,81	4,89	1,27	1,94	0,86	1,45	0,56	1,02	0,37	0,63
	3,09	5,04	1,59	0,9	0,66	0,92	0,28	0,28	0,16	0,23	0,22	0,19	0,13	0,13
	4,19	5,9	3,23	3,84	1,36	3,07	1,25	1,79	0,68	1,36	0,87	1,84	0,37	2,03
pequenos empregadores	6,64	2,65	3,21	1,22	1,68	1,07	1,36	0,42	0,9	0,33	0,84	0,7	1,1	0,65
profissionais de nível médio	8,46	8,37	12,21	11,72	5,14	9,33	8,63	9,18	5,83	7,65	4,28	5,28	3,04	4
	6,15	6,9	4,61	5,33	2,64	4,32	3,14	3,22	2,08	2,89	2,91	2,76	1,87	1,87
	6,39	5,41	7,12	5,31	4,14	4,66	5,04	3,73	3,36	3,43	2,74	2,04	1,42	1,3
	2,79	2,84	5,38	4,37	3,29	3,19	5,24	3,48	3,74	3,13	3,47	2,78	3,38	2,93
	1,99	1,89	2,32	1,55	1,18	0,92	2,06	1,11	1,23	0,74	1,02	0,48	0,46	0,35
	1,39	1,57	1,48	1,48	1,03	1,29	1,29	1,2	1,27	1,16	2,07	2	2,22	1,96
trabalhadores do secundário	0,84	1,03	2,69	2,82	3,17	3,19	4,63	4,03	4,55	3,93	4,34	4,23	2,67	3,31
	1,88	1,53	5,98	8,55	5,36	4,69	12	15,69	10,02	11,21	17,87	14,5	8,41	9,78
	1,04	1,3	3,23	4,62	3,14	3,9	5,27	6,44	5,25	5,96	8,85	12,7	5,16	8,59
	1,74	2,12	3,13	4,78	9,08	8,02	6,37	7,66	10,97	11,44	7,73	10,43	8,74	8,08
trab. do terciário especializado	7,77	7,02	10,97	13,43	9,54	11,44	11,84	13,73	11,13	12,73	8,26	8,49	6,59	7,18
	4,89	4,47	8,6	8,57	14,13	9,6	11,45	8,77	12,53	9,42	8,75	7,83	7,25	6,07
trabalhadores do terciário não especializado	1,99	2,72	3,32	5,45	6,82	7,12	4,96	6,52	6,71	7,68	4,66	5,44	3,57	4,45
	15,42	11,43	8,56	7,07	14,19	11,5	6,28	6,97	9,76	9,88	8,15	8,2	10	8,37
	1,78	1,17	4,23	2,07	5,23	2,43	5,9	2,45	6,97	3,48	5,72	2,29	3,92	2,96
rurais	0,39	0,39	0,28	0,43	3,97	1,42	0,72	0,64	1,13	1,17	5,75	6	28,46	24,94
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Adaptado pelo autor (IBGE, 2000, 2010).

Como se distribuem as categorias sócio-ocupacionais no todo da metrópole?

Para analisar a distribuição espacial das categorias socioespaciais na metrópole, faz-se uso da densidade como as mesmas se manifestam em cada um dos tipos socioespaciais, verificando-se a variação ao longo da década de 2000. Esta abordagem nos permite melhor compreender as alterações ocorridas em relação à localização dos integrantes das diferentes Cats a partir da visão da totalidade da nova tipologia socioespacial da RMF, reconhecidas através de dados censitários amostrais de 2000 e 2010.

Situações que indicam maior concentração espacial de determinadas Cats em alguns tipos, assim como a sua distribuição equitativa na metrópole, e indicariam situações de segregação espacial e de disposição mais homogênea, respectivamente. Além disso, a análise evolutiva das densidades das diferentes categorias em cada tipo, em relação ao total da população ocupada na RMF no período, poderá suscitar elementos para que possamos apontar tendências de deslocamentos residenciais (Tabela 4).

De antemão, deve ser mencionado que as Cats “dirigentes”, “intelectuais”, “pequenos empregadores” e “rurais” são aquelas que indicam maior amplitude entre os valores de suas densidades, ao passo que as demais apresentam menor distância entre os valores extremos de densidade. Todavia, a presença de densidade acima de 1,0, em termos absolutos, em um ou mais tipos, sugere a presença concentrada de determinada categoria no todo do espaço social da metrópole, revelando, com isso, seu agrupamento centralizado em certo recorte espacial.

As categorias dirigentes, reunindo grandes empregadores e gestores dos setores público e privado, mostram-se mais concentradas no tipo superior, observando-se, ao longo da década, a redução da densidade de

grandes empregadores e o aumento dos dirigentes. No tipo socioespacial subsequente, no caso, o tipo médio-superior, houve a queda da densidade de todas as Cats chamadas dirigentes. Chama atenção que, no tipo médio, houve aumento, ainda que leve, para as três Cats. Ainda que os grandes empregadores indiquem um aumento diminuto na densidade nos demais tipos, estes números sugerem tendência de segregação cada vez maior das Cats dirigentes, evidenciando-se sua localização nos tipos superior e médio, nos quais predominam formas condominiais verticais e horizontais, antevendo-se situações de conflito no tipo médio dada a sua heterogênea composição sócio-ocupacional.

Para o caso das Cats denominadas como “intelectuais”, compostas por profissionais de nível superior, assim como para a Cat dos pequenos empregadores, reconhecemos fenômenos similares às Cats dirigentes, constatando-se a complementaridade entre as mesmas. No caso, dirigentes, intelectuais e pequenos empregadores, apesar de diferenças no poder de compra, demonstram, de forma clara, aproximações nas práticas e na forma como se apropriam do espaço social e no consumo.

Única diferença seria o fato de que algumas Cats intelectuais ainda resistem no tipo médio, sugerindo seu papel como demanda para muitos empreendimentos imobiliários lançados no tipo médio-superior, contíguo aos tipos superior e médio na direção ao oeste. Por sua vez, no caso dos pequenos empregadores, verifica-se maior densidade nos tipos operário rural e rural, os quais reúnem a maior parte dos demais municípios da RMF, sugerindo elevação na dinâmica econômica destes municípios.

Referente às Cats que agrupam profissionais de nível médio, é possível reconhecer algumas permanências referentes à sua distribuição espacial. De acordo com os dados de 2010, densidades levemente superiores a 1,0 podem ser vistas nos tipos superior, médio-superior, médio e

operário-popular, com pequenas variações. Destaque para o tipo operário-popular, no qual todas as Cats médias tiveram decréscimo nas suas densidades. Por sua vez, no tipo médio, todas elas apresentaram aumento.

Chama atenção as Cats de trabalhadores do secundário por apresentarem densidades superiores a 1,0 em quatro tipos socioespaciais, justamente aqueles que não possuem maiores concentrações das Cats até aqui mencionadas. Isto revela a importância do processo de localização industrial na distribuição espacial de seus trabalhadores, dado que a porção oeste do recorte metropolitano conurbado, assim como as sedes dos municípios periféricos receptores de empreendimentos deste setor produtivo nas últimas décadas, coincide com os tipos operário popular, popular, operário rural e mesmo o rural.

Comparando-se os valores das densidades das Cats do setor secundário entre 2000 e 2010, é possível, ainda, levantar dois fenômenos a serem aprofundados: primeiro, o aumento da densidade nos tipos operário rural e rural, que poderia estar vinculado à levíssima redução nos tipos operário e popular, nos quais os espaços industriais estariam passando por mudança de uso; segundo, o aumento da sua concentração, nos tipos médio-superior e médio, pode estar significando busca de melhor localização na metrópole pelos trabalhadores do secundário, dadas as precariedades remanescentes nos municípios periféricos onde as indústrias se localizam.

Dado o caráter das atividades terciárias especializadas (comércio e serviços), as Cats deste setor apresentam a menor diferença entre os extremos de densidade, significando a maior homogeneidade com a qual as mesmas se disseminam pela metrópole. Entre a maior densidade de trabalhadores no comércio (Cat 61) no tipo operário popular (1,19) e a menor no tipo superior (0,61), tem-se um valor diferencial de 0,58. Da mesma forma, para a Cat dos trabalhadores dos serviços especia-

lizados (Cat 62), a amplitude atinge a 0,62. Os dados revelam, ainda, que apenas nos tipos superior, operário rural e rural, as densidades se encontram abaixo de 1,0. Justificativas para estes baixos valores seriam a incapacidade de poder aquisitivo para residir no tipo superior e a reduzida densidade populacional nos tipos operário rural e rural, que não estimula maior avanço do setor terciário em direção aos mesmos.

Para as chamadas “categorias do trabalhador do terciário não especializado”, os dados trazem à tona alguns elementos característicos da RMF. Primeiramente, apesar de ter sofrido pequena redução, chama atenção a maior densidade de trabalhadores domésticos (Cat 81) nos tipos superior e médio, ainda que tenha havido um decréscimo ao longo da década. Da mesma maneira, a maior densidade de prestadores de serviço não especializados (Cat 63), trabalhadores ambulantes e catadores (Cat 82) no tipo inferior representa as condições de vida mais precárias que marcam este tipo.

Por fim, a concentração de trabalhadores rurais justifica a nomenclatura dada ao tipo rural, dada sua altíssima densidade. Apesar de apresentar queda ao longo dos anos 2000, observa-se, nesta Cat, a maior amplitude, considerados os valores extremos entre os tipos rural e superior. Da mesma maneira, a densidade de trabalhadores rurais (Cat 10) no tipo operário rural merece ser destacada em relação a todos os demais tipos, o que pode ser associado ao padrão de uso do solo nas áreas de ponderação que compõem este tipo.

Tabela 4 - Densidade das Cats por tipos socioespaciais na RMF nos censos 2000 e 2010

		TIPO SOCIOESPACIAL - DENSIDADES 2000 E 2010													
Cat.	Superior 2000	Superior 2010	Médio superior		Médio		Operário popular		Operário rural		Rural				
			2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010			
dirigentes	21	7,01	5,07	1,15	0,84	1,11	1,13	0,45	0,26	0,39	0,26	0,39	0,26	0,19	
	22	3,76	4,96	1,95	0,77	0,98	1,32	0,34	0,67	0,46	0,67	0,46	0,8	0,2	
	23	5,82	7,02	1,3	0,67	0,96	0,98	0	0,4	0,33	0,4	0,33	0,55	0,35	
	41	4,33	5,27	1,67	0,9	1,04	1,34	0,26	0,4	0,27	0,4	0,27	0,25	0,16	
intelectuais	42	4,16	3,66	1,9	1,19	0,82	1,32	0,57	0,39	0,25	0,25	0,27	0,17	0,17	
	43	4,4	5,55	2,26	0,99	0,94	1,01	0,4	0,31	0,21	0,31	0,21	0,19	0,14	
	44	2,62	2,11	2,03	1,38	0,85	1,1	0,78	0,64	0,49	0,54	0,66	0,23	0,73	
	31	3,42	2,84	1,65	1,31	0,86	1,15	0,7	0,45	0,43	0,43	0,75	0,56	0,7	
pequenos empregadores	51	1,11	0,96	1,6	1,34	0,67	1,07	1,13	1,05	0,88	0,56	0,6	0,4	0,46	
	52	1,91	1,72	1,43	1,33	0,82	1,08	0,97	0,8	0,72	0,9	0,69	0,58	0,46	
	53	1,38	1,35	1,54	1,33	0,89	1,17	1,09	0,93	0,73	0,86	0,59	0,51	0,32	
	54	0,64	0,83	1,24	1,27	0,76	0,93	1,21	1,01	0,86	0,91	0,8	0,81	0,78	0,85
	55	1,2	1,74	1,4	1,43	0,71	0,85	1,24	1,02	0,74	0,68	0,61	0,44	0,28	0,32
	32	0,98	1,09	1,04	1,02	0,72	0,89	0,91	0,83	0,9	0,8	1,46	1,38	1,56	1,36
trabalhadores do secundário	71	0,23	0,31	0,72	0,86	0,85	0,97	1,24	1,22	1,22	1,19	1,29	0,72	1	
	72	0,2	0,15	0,64	0,87	0,57	0,47	1,29	1,59	1,07	1,13	1,92	1,47	0,99	
	73	0,22	0,22	0,7	0,79	0,68	0,66	1,14	1,1	1,13	1,01	1,91	2,16	1,11	1,46
	74	0,25	0,29	0,45	0,65	1,29	1,09	0,91	1,04	1,56	1,55	1,1	1,41	1,24	1,09
Trab. do terciário especializado	61	0,74	0,61	1,05	1,16	0,91	0,99	1,13	1,19	1,07	1,1	0,79	0,73	0,63	0,62
	62	0,47	0,54	0,82	1,04	1,35	1,16	1,1	1,06	1,2	1,14	0,84	0,95	0,69	0,74
trabalhadores do terciário não especializado	63	0,41	0,46	0,68	0,92	1,39	1,2	1,01	1,1	1,37	1,3	0,95	0,92	0,73	0,75
	81	1,68	1,32	0,93	0,82	1,55	1,32	0,68	0,8	1,06	1,14	0,89	0,95	1,09	0,96
rurais	82	0,33	0,48	0,79	0,85	0,98	1	1,1	1,01	1,3	1,43	1,07	0,94	0,73	1,22
	10	0,12	0,12	0,09	0,13	1,21	0,44	0,22	0,2	0,35	0,36	1,76	1,85	8,7	7,69

Fonte: Adaptado pelo autor (IBGE, 2000, 2010).

Considerações finais

A proposição de uma estrutura sócio-ocupacional para a RMF, segundo os dados censitários de 2010, traz consigo alguns elementos que propiciam uma discussão sobre a dinâmica de crescimento e de desenvolvimento da RMF. Mediante a espacialização das concentrações de determinadas categorias sócio-ocupacionais, associada aos usos produtivos do território, assim como da representatividade delas em termos percentuais, comparando-se os resultados obtidos entre 2000 e 2010, passa-se a ter uma compreensão mais clara das alterações ocorridas na RMF na primeira década do século XXI. Verifica-se, então, a diversidade socioespacial em alguns setores, além da progressiva segregação residencial em outros. Tudo isto fortemente vinculado às tendências de expansão do setor imobiliário, à produção habitacional de interesse social e aos grupos excluídos.

Permanecem as diferenças exacerbadas entre os tipos socioespaciais extremos e a heterogeneidade que caracteriza os tipos intermediários, assim como a forte vinculação dos tipos resultantes em relação à localização das atividades produtivas no intraurbano da RMF. Continua a presença do mercado imobiliário para classes mais abastadas, associado ao terciário e ao turismo. Redistribuem-se as áreas que concentram os conjuntos habitacionais em diferentes tipos, com destaque para os seguintes aspectos: algumas APs permanecem no tipo operário popular pela, ainda predominante, presença de trabalhadores do setor secundário; várias APs se inserem no tipo médio-superior dada a presença de maior número de profissionais de nível superior; outras, em face da disponibilidade de terrenos próximos e da intensificação da favelização em suas bordas, tornam-se inferiores, ampliando-se a representatividade das ocupações informais no seu conteúdo sócio-ocupacional.

Reitera-se e intensifica-se a compreensão da fragmentação socioespacial, evidenciada pela diversidade da composição do seu tecido urbano,

reconhecidamente repleto de disparidades socioeconômicas, e a expansão de formas urbanas relacionadas à segregação nas franjas periféricas. Desfaz-se, por vez, a divisão dicotômica do espaço metropolitano em apenas duas partes, bem como o mito de Fortaleza como uma cidade dual: muito densa e pobre ao oeste; menos densa e rica ao leste. Assim, vêm à tona evidências de uma segmentação socioespacial, na qual o tipo médio-superior passa a representar uma verdadeira barreira entre os tipos superior e médio e o operário e popular.

E, ainda: a dispersão de determinadas Cats. no território metropolitano sugere fluxos intraurbanos e preferências por certas localizações na cidade. Estes foram, devidamente, se não promovidos, ao menos acompanhados pelo mercado imobiliário formal, descortinando-se novos espaços da segregação socioespacial na RMF em verdadeira disseminação pelas periferias, onde as desigualdades socioespaciais mostram-se cada vez mais acirradas.

Desta leitura da estrutura social da RMF, constata-se que tanto o processo de reestruturação econômica vigente como a implementação de grandes obras públicas desenvolvimentistas indicam, ainda mais, a urgência na implementação de processos de planejamento na escala metropolitana, onde os papéis e responsabilidades entre os municípios e o governo estadual devam ser bem definidos e efetivamente esclarecidos. Fato é que as alterações aqui percebidas ocorreram num ambiente totalmente desguarnecido de uma visão intersetorial, decorrendo em problemas territoriais cujos impactos desconhecem os limites político-administrativos municipais.

Na falta deste processo de planejamento metropolitano, reduzem-se as chances da adoção de mecanismos de cooperação intermunicipal, no intuito de amenizar seus impactos e expandir os níveis de integração institucional entre os municípios da RMF. Por sua vez, ampliam-se as chances de aumento da competição entre eles, bem como a transferência de

responsabilidades referentes a problemas, cuja busca por solução deveria ser compartilhada.

Referências

- DANTAS, E. C.; FERREIRA, A.; CLEMENTINO, M. (Coord.). *Turismo imobiliário nas metrópoles*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2000: características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- LAGO, L. C.; RIBEIRO, L. C. Q. O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 4, p. 173-203, 2000.
- PEQUENO, L. R. B. *Desenvolvimento e degradação no espaço intraurbano de Fortaleza*. 2002. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2002.
- PEQUENO, L. R. B. (Org.). *Como anda Fortaleza*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- PEQUENO, L. R. B.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. (Org.). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- PEREIRA JÚNIOR, E. A. *Território e economia política: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.
- RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

- RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SANTOS, M. *O espaço dividido*. São Paulo: Francisco Alves, 1979.
- SANTOS, M. *Metrópole corporativa fragmentada*. São Paulo: Nobel, 1990.
- SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- TASCHNER, S. P.; BÓGUS, L. São Paulo como patchwork: unindo fragmentos de uma cidade segregada. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 1, p. 43-98, 1999.
- VILAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

DINÂMICA DE UMA METRÓPOLE PERIFÉRICA

Salvador no Século XXI

Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Gilberto Corso Pereira

Introdução

As transformações contemporâneas do capitalismo, com a globalização, a reestruturação produtiva, a financeirização da riqueza e a conformação de uma arquitetura produtiva que tece redes e nós em função dos fluxos mundializados, têm contribuído para revitalizar o papel e a relevância das grandes metrópoles e levado a transformações significativas nas suas ordens social e urbana, provocando debates e controvérsias entre os pesquisadores. Este capítulo se insere neste debate analisando a trajetória recente da cidade de Salvador.

Como se sabe, a discussão dessas transformações teve uma significativa influência dos estudos de Sassen (1991, e 2010), que analisam as

mudanças ocorridas nas denominadas “cidades globais” com a hipótese básica da existência de vínculos estruturais e necessários entre a globalização e a intensificação da dualização social nessas cidades. Com a segmentação do mercado de trabalho, as transformações assinaladas teriam produzido uma nova estrutura social, marcada pela polarização entre categorias superiores e inferiores da hierarquia social e pela concentração da renda, assim como pela redução das camadas médias. Refletindo-se no plano espacial, esses processos teriam gerado, também, a dualização das estruturas urbanas.

Entretanto, estudos efetuados por autores como Preteiceille (1994, 2003, e 2006), Marcuse e Kempen (2000), Gonzales (2010), Mattos (2010, 2014) e Ribeiro (2013), sobre a realidade de metrópoles da Europa e da América Latina, não confirmam a substituição da estrutura de classes da sociedade industrial por uma polarização entre os mais ricos e os mais pobres nem a dualização do espaço urbano. Tais estudos evidenciam, antes, uma certa estabilidade das estruturas sociais e urbanas, ao lado de algumas transformações similares, mas com modalidades e alcance específicos em cada cidade.

No caso da América Latina, pesquisas realizadas sobre as grandes metrópoles do Brasil, Chile, México, Uruguai e Argentina têm evidenciado como essas transformações estão associadas à abertura econômica, à reestruturação produtiva, ao avanço do capital financeiro e à difusão das ideias neoliberais, que têm levado a uma desindustrialização relativa, a um avanço e diversificação das atividades terciárias, a uma flexibilização das relações de trabalho e a um aumento das desigualdades, entre outras condições.

No que se refere à estrutura urbana, essas pesquisas têm destacado a expansão das metrópoles para a borda e para o periurbano, o surgimento de novas centralidades e o descenso demográfico, além da própria deterioração de antigas áreas centrais, a edificação de equipamentos de grande impacto na estruturação do espaço urbano, como shoppings centers, grandes hospitais, complexos empresariais e centros de con-

venções, a difusão de novos padrões habitacionais, com inversões imobiliárias destinadas aos grupos de alta e média renda e a proliferação de condomínios verticais e horizontais, fechados e protegidos por dispositivos explícitos de separação física e simbólica, como cercas, muros e sofisticados aparatos de segurança, o que amplia progressivamente a auto segregação dos mais ricos, a fragmentação e as desigualdades urbanas. Algumas também destacam o abandono, por parte do Estado, de boa parte de suas funções tradicionais de planejamento e gestão urbana e metropolitana, que vêm sendo transferidas para atores privados e levando a uma afirmação crescente da lógica do capital imobiliário na produção e reprodução dessas cidades, com impactos decisivos sobre a estrutura urbana e a vida da sua população.

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

Com as transformações econômicas e sociais contemporâneas, porém, o poder dessa coalisão e o conflito de interesses em torno do processo de desenvolvimento urbano também se modificaram e ampliaram, conforme autores como Duhau (2005), Ribeiro (2013), ou De Mattos (2010, 2014) têm deixado patente, além da própria observação empírica imediata. Com o avanço da globalização, da financeirização da riqueza e da aceleração dos fluxos de capital associados às políticas de liberalização econômica, assim como a queda da rentabilidade da “economia real”, parte significativa do excedente tem buscado destinos alternativos, aumen-

tando a importância dos recursos orientados para o setor imobiliário e serviços urbanos. A fusão entre o capital financeiro e o capital imobiliário nacional e internacional reconfigurou a mencionada coalisão, que agora se expande, até mesmo, na área da habitação de interesse social, construindo grandes conjuntos de micro unidades nas periferias da cidade. E, como o lucro se coloca como o critério básico das decisões sobre as suas intervenções, elas são realizadas independentemente de qualquer projeto urbano integrado, aumentando o seu impacto socioterritorial.

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

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

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

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

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

A trajetória e conformação de Salvador

Fundada no início do período colonial com funções político-administrativas e mercantis, Salvador sediou o governo geral do Brasil até 1763, sendo a mais importante cidade do país, mas, com a transferência da capital para o Rio de Janeiro, o declínio da economia agroexportadora local, a constituição posterior de um mercado nacionalmente unificado e a concentração industrial no Centro-Sul, Salvador foi afetada negativamente, experimentando um longo período de estagnação econômica, populacional e urbana até a década de 1950. No início dessa década sua população

era inferior a trezentos mil habitantes, com a maioria deles amargando uma situação de vulnerabilidade e pobreza, associada à dimensão e às condições da precariedade ocupacional.

Ao longo da década de 1940, porém, a estrutura da cidade já experimentava algumas transformações, e, a partir dos anos 1950, com a descoberta e exploração de petróleo em municípios vizinhos, que hoje integram a sua Região Metropolitana, Salvador superou a longa estagnação e atraso econômico. Mudou o seu padrão de inserção na divisão inter-regional de trabalho e passou a acompanhar o desenvolvimento, a industrialização e o avanço da urbanização do país, ainda que com um agravamento local das perversões sociais que caracterizaram nacionalmente esses processos.

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

Apesar dos seus reduzidos vínculos com a economia estadual e local, esses investimentos tiveram um impacto extraordinário sobre a velha capital, convertendo a indústria no foco dinâmico da sua economia. Direta ou indiretamente, o avanço industrial estimulou o surgimento de novas atividades e a expansão e modernização de outras. A administração pública ganhou maior peso, o varejo acelerou sua modernização, a construção civil foi dinamizada e os serviços de consumo intermediário ou

final (como engenharia, transporte, comunicação) experimentaram um significativo desenvolvimento, ampliando e diversificando as oportunidades de emprego e o leque e a massa de salários, com impactos bastante significativos sobre a estrutura social.

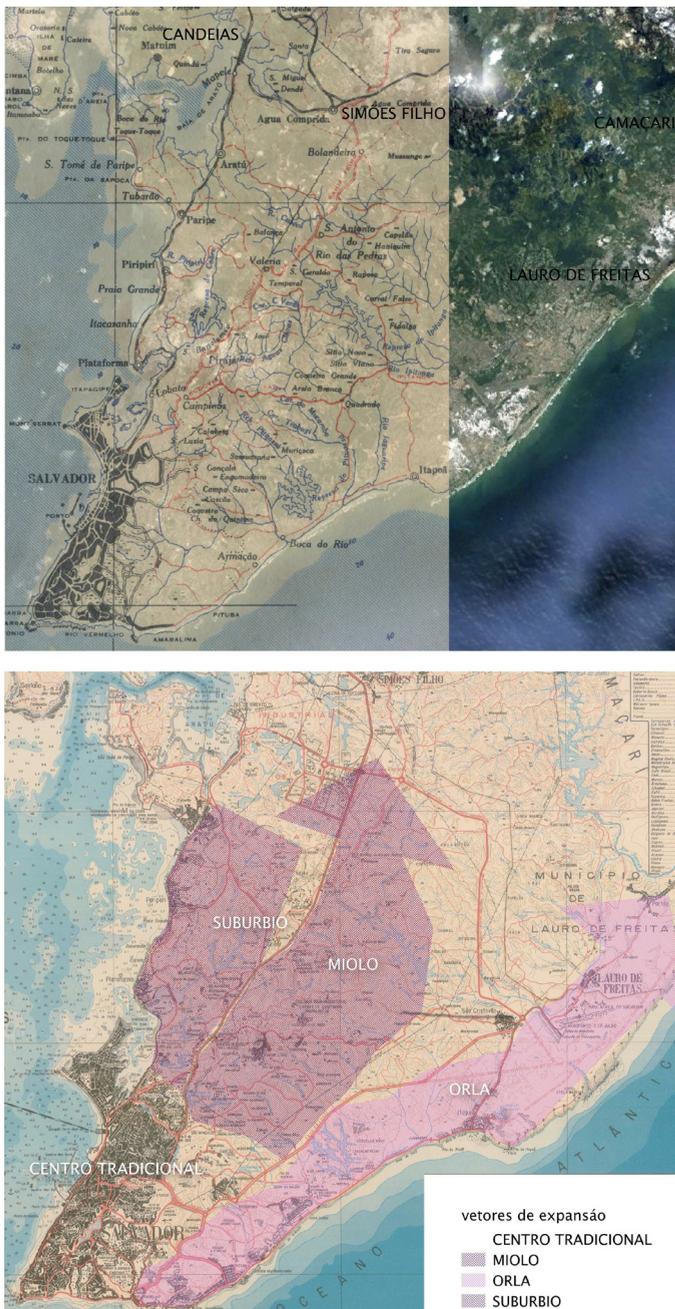
A população cresceu bastante, tanto em termos vegetativos como pela intensidade das migrações, chegando a 655.735 habitantes em 1960, 1.007.195 em 1970, 1.506.860 em 1980 e 2.075.273 em 1991. As classes médias se ampliaram e se diversificaram com o aumento da demanda de técnicos e profissionais como engenheiros, administradores, economistas, advogados, contadores, professores e profissionais de saúde, tanto em decorrência dos investimentos privados como do novo protagonismo e do crescimento do aparato estatal. O emprego na indústria de transformação se expandiu, principalmente a partir da implementação do complexo petroquímico, levando à emergência de um operariado industrial moderno, com qualificação, salários e benefícios bem mais elevados que a média local. A construção civil foi dinamizada pela implantação das indústrias e por uma intensa renovação da cidade, criando vários novos postos de trabalho, e tanto as demandas das empresas como a expansão da massa salarial e do consumo ampliaram as oportunidades para a prestação de serviços de um modo mais geral. Com todos esses movimentos, Salvador, até a década de 1980, experimentou uma criação bastante dinâmica de empregos, ampliando, diversificando e modernizando o seu mercado de trabalho.

Mas o perfil da nova indústria, orientada para a produção de bens intermediários e centrada em grandes plantas automatizadas de produção contínua, a exiguidade do mercado consumidor regional – pouco atrativo para investimentos com maior capacidade de absorção de mão de obra, como a indústria de bens de consumo final – e a centralização espacial e empresarial mantiveram a parcela de trabalhadores ocupados por esse setor bem mais reduzida que em outras metrópoles brasileiras. Além disso, as transformações assinaladas incidiram sobre um mercado de trabalho

marcado por uma super oferta de mão de obra de baixa qualificação, reforçada pela atração de intensos fluxos migratórios para Salvador e para os municípios de sua Região Metropolitana, onde se passou a concentrar a riqueza, e pela vinculação de uma grande parcela da força de trabalho a ocupações precárias e de baixa remuneração. Por isso, mesmo na fase de maior crescimento econômico – ou seja, entre 1970 e 1985, quando Salvador se colocou entre as metrópoles mais dinâmicas do Brasil –, persistiram os problemas ocupacionais e a pobreza de amplos segmentos da sua população, que se agravaram com a crise e as transformações nacionais dos anos 1990, como será visto em páginas posteriores deste trabalho. (CARVALHO; BORGES, 2014)

Como seria de esperar, os fenômenos mencionados também se refletiram sobre a sua estrutura urbana. Conforme ressaltam Carvalho e Pereira (2008), na época em que a expansão e modernização da velha capital foram desencadeadas, o que se tinha era uma região urbana pobre e incipiente, polarizada por uma cidade há muito estagnada, que exigia uma transformação. E isso se deu de forma bastante rápida e abrupta entre os anos 1960 e 1970, com a realização de grandes obras que acompanharam e anteciparam os vetores da expansão urbana e uma intensa ocupação informal de famílias de baixa renda na periferia. Nessa fase, comprometida com uma modernização excludente e com os interesses do capital imobiliário, a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras do município, transferiu sua propriedade para algumas (poucas) famílias, através da Lei de Reforma Urbana de 1968. Com a abertura das chamadas *avenidas de vale*, extirpou do tecido urbano mais valorizado, um conjunto significativo de assentamentos de baixa renda localizados na orla marítima, que havia sido reservada para as camadas mais afluentes e para o turismo, e tomou outras iniciativas que, juntamente com o capital imobiliário, interferiram decisivamente sobre os padrões de ocupação e os novos rumos de desenvolvimento da cidade, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Crescimento de Salvador dos anos 1950 a 1970. Vetores de expansão de Salvador – anos 1970

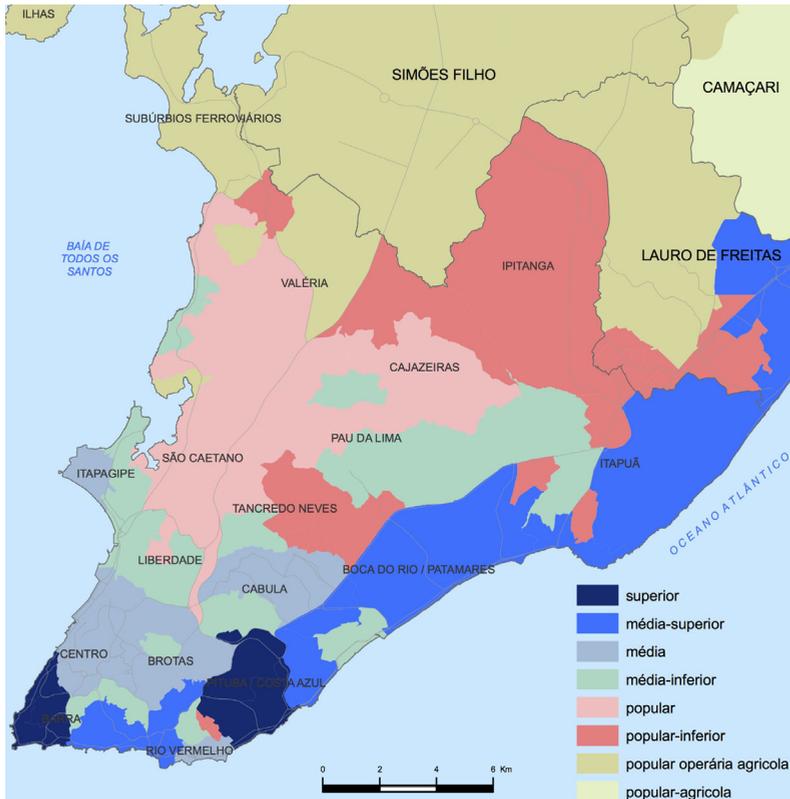


Fonte: Adaptado de Pereira (2014), elaboração dos autores.

Essas intervenções, associadas à realização de investimentos imobiliários e em infraestrutura viária, pesados e seletivos, resultaram na conformação de um espaço urbano extremamente desigual e segregado. Nele, partindo do centro tradicional (na década de 1980, já bastante esvaziado de suas funções e onde, ainda hoje, subsistem alguns enclaves e bairros populares mais antigos), se configuraram três vetores de expansão bastante diferenciados: a Orla Marítima Norte, o “Miolo” e o Subúrbio Ferroviário, no litoral da Baía de Todos os Santos. O primeiro representa a “área nobre” da cidade, local privilegiado de moradia, serviços e lazer, onde se concentram a riqueza, os investimentos públicos, os equipamentos e serviços urbanos, os pontos de atração turística, os interesses do capital imobiliário e as oportunidades de trabalho e de obtenção de renda. O segundo, localizado no centro geográfico do município, começou a ser ocupado com a implantação de conjuntos habitacionais para a chamada “classe média baixa”, e como grande parte da área foi considerada como “não edificável”, por sua enorme declividade, sua expansão foi continuada por loteamentos populares e sucessivas “invasões”,¹ com uma disponibilidade de equipamentos e serviços bastante reduzida. Já o Subúrbio Ferroviário teve sua ocupação impulsionada inicialmente pela implantação de uma linha férrea, em 1860, constituindo, a partir dos anos 1940, a localização de muitos loteamentos populares, que foram ampliados nas décadas seguintes, com suas áreas livres também invadidas. Transformou-se em uma das áreas mais carentes e problemáticas da cidade, sendo marcada pela precariedade habitacional pelas deficiências de infraestrutura, equipamentos, serviços e, mais recentemente, por altos índices de violência.

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

Figura 2 - Tipologia socioespacial Salvador, 1991



Fonte: Adaptado de Carvalho e Pereira (2014) elaboração dos autores.

A nova dinâmica econômica e urbana de Salvador incrementou a ocupação da Orla Atlântica pelas camadas altas e médias, remetendo a população de baixa renda para as periferias distantes e desequipadas do Miolo, do Subúrbio e dos limites da cidade. Como foi visto, o governo municipal contribuiu de forma relevante para essa periferização, extirpando do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo de assentamentos da população de baixa renda, que ocupavam tradicionalmente os fundos (até então inacessíveis) dos numerosos vales da cidade, e erradicando várias invasões populares localizadas na Orla Atlântica. Com isso, no início da década de 1990, a apropriação do espaço urbano apresentava a confor-

mação identificada por Carvalho e Pereira (2008), com base nos dados sobre a ocupação da população economicamente ativa e na metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles,² ilustrada pelo mapa da Figura 2.

A crise e a dinâmica mais recente

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

Na referida década, porém, as condições do Brasil já haviam mudado substancialmente, com o esgotamento do padrão de desenvolvimento ancorado na industrialização substitutiva de importações, o agravamento da crise econômica, a aceleração do processo inflacionário e a adoção das políticas de abertura e ajuste, recomendados pelas agências multilaterais. Essas mudanças, associadas a uma inserção passiva e subordinada do país na dinâmica de uma economia mundializada sob a hegemonia do capital financeiro, deixaram o Brasil mais exposto à instabilidade, aos ataques especulativos e às crises econômicas internacionais; levaram a uma desaceleração da produção, a uma tendência à desindustrialização e a um período de crescimento econômico bastante modesto, assim como

2 Essas ocupações foram classificadas e agregadas em categorias mais abrangentes, a partir do pressuposto teórico de que o trabalho constitui a variável básica para a compreensão das hierarquias e da estrutura social, traduzindo, em grande medida, o lugar que as pessoas ocupam nas relações econômicas e a dimensão simbólica desse lugar. (BOURDIEU, 1989) Em um segundo momento, foi analisada a distribuição dessas categorias no espaço da metrópole, usando como recorte territorial áreas definidas por uma agregação de setores censitários utilizados no Censo pelo IBGE (2010). Levando em conta como as diversas categorias encontravam-se representadas nas diversas áreas, foi elaborada uma tipologia que as classificou como superior, média-superior, média, média popular, popular e popular inferior, de acordo com a predominância na composição dos seus moradores. Para maiores informações sobre esses procedimentos, ver Carvalho e Pereira (2008, 2014).

a uma verdadeira desestruturação do mercado de trabalho. E, como seria de esperar, isso se refletiu, de forma bastante intensa e adversa, sobre as regiões metropolitanas, especialmente em casos como o de Salvador.

Na medida em que suas grandes indústrias dependiam essencialmente dos capitais e mercados do centro-sul e do exterior, o esgotamento do antigo modelo desenvolvimentista, a abertura, a reestruturação da economia brasileira e a nova orientação neoliberal do Estado (com o abandono das políticas industriais e de desenvolvimento regional) tiveram um impacto bastante adverso sobre a estrutura produtiva local, afetando a dinâmica econômica e, especialmente, o nível e as condições de emprego. Não é por acaso que o crescimento médio do PIB, que teria alcançado 9,1% ao ano entre 1970 e 1975, 11,3% entre 1975 e 1980, 3,3% entre 1980 e 1985 e 5,7% entre 1985 e 1990 na capital baiana, tenha caído para 1% entre 1990 e 1996, e que a precariedade ocupacional tenha se ampliado, a remuneração dos trabalhadores se reduzido e as taxas de emprego se elevado a níveis inusitados.

A partir de 2004, porém, registrou-se uma evolução positiva da economia brasileira, associada a uma conjuntura internacional que lhe foi bastante favorável, ao aumento das exportações, a mudanças na política econômica e a medidas como a retomada dos investimentos públicos, a expansão do crédito e a valorização do salário mínimo. O crescimento econômico se acelerou, com uma evolução da criação e formalização do emprego e uma melhoria das condições de renda da população, e isto se refletiu sobre as condições das áreas metropolitanas.

Nesse novo contexto, a economia de Salvador e de sua região metropolitana recuperou um certo dinamismo, consolidando sua função de centro comercial e de serviços e de polo econômico e turístico estadual, ampliando suas conexões com a economia nacional e se colocando como a oitava mais importante região metropolitana brasileira, em termos de produção. Apesar da tendência a uma concentração crescente dos serviços mais especializados e avançados na cidade de São Paulo (que

representa uma espécie de “metrópole global” do Brasil), registrou-se um incremento relevante dos serviços públicos, de alguns serviços à produção, do turismo e, especialmente, dos serviços pessoais em Salvador, nesse último caso associados, principalmente, à melhoria das condições de emprego e renda da população. Sua Região Metropolitana continuou inserida na matriz industrial brasileira basicamente com uma produção especializada nos setores químico, petroquímico e metalúrgico, suprindo de produtos intermediários, a indústria de bens finais localizada no centro-sul; mas suas atividades de transformação foram ampliadas e diversificadas com a atração de novos investimentos, com destaque para o complexo automobilístico da Ford Nordeste, implantado em 2001, compreendendo tanto a montadora como várias empresas sistemistas. Ademais, com a retomada do crescimento, a ampliação do emprego e a melhoria dos níveis de renda, a redução das taxas de juro e as novas facilidades de financiamento habitacional, após duas décadas de estagnação, o mercado imobiliário experimentou uma grande expansão, notadamente após o *boom* imobiliário dos últimos anos da década passada, conforme ressaltado por Pereira (2014).

Com isso as taxas de desemprego caíram, o peso dos ocupados por conta própria e em condições vulneráveis recuou e a remuneração dos trabalhadores, em geral, experimentou uma certa recuperação. Mas, como os movimentos assinalados não chegaram a alterar mais radicalmente a estrutura produtiva e o panorama ocupacional metropolitano, as referidas taxas ainda representam quase o dobro da média nacional; a maioria dos ocupados se encontra vinculada a atividades que não se destacam pela geração de postos de maior qualidade, como o comércio, os serviços tradicionais e a construção civil. A precariedade ocupacional se mantém bastante expressiva, e Salvador continua se caracterizando como um espaço de baixas remunerações, com 70,9% dos ocupados percebendo até dois, e apenas 10%, acima de cinco salários mínimos, conforme dados do Censo de 2010.

Sendo assim, apesar das grandes transformações aqui discutidas, do novo padrão do desenvolvimento brasileiro e da própria expansão econômica e recuperação do mercado de trabalho ocorrida a partir de 2004/2005 e acentuada nos últimos anos da década, dados dos três últimos censos, apresentados na tabela que se segue, evidenciam a persistência básica de sua estrutura social. Enquanto as metrópoles do polo dinâmico nacional se caracterizam pelo maior peso das categorias ocupacionais superiores e do operariado industrial, a marca básica de Salvador e de sua Região é a proporção de ocupados na prestação de serviços de pouca ou nenhuma qualificação e a grande massa marginalizada, constituída pela maioria dos trabalhadores por conta própria, pelos assalariados precários e desempregados.

Tabela 1 - Estrutura social de Salvador 1991, 2000 e 2010

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS	1991	2000	2010
Grandes empregadores e dirigentes	1,2	1,2	1,5
Profissionais de nível superior	6,6	7,2	11,1
Pequenos empregadores	2,4	2,5	1,2
Trabalhadores em ocupações médias	28,1	29,5	29,6
Trabalhadores do setor secundário	19,5	17,5	18,2
Trabalhadores do terciário relativamente especializado	21,5	21,8	20,1
Trabalhadores do terciário não especializado	19,9	19,7	17,7
Trabalhadores agrícolas	1,1	0,4	0,6

Fonte: Dados de ocupação, processamento e agregação de dados pelos autores. (IBGE, 1991, 2000, 2010)

Como se vê, o grupo dos grandes dirigentes e empregadores se mantém reduzido. O contingente de profissionais de nível superior tem crescido, mas sem alcançar o peso conquistado em metrópoles mais desenvolvidas. A frequência dos pequenos empregadores se reduziu no fim do período analisado e os trabalhadores em ocupações médias (de escritório,

supervisão, saúde, educação e segurança, ou atividades técnicas, artísticas e similares) mantiveram basicamente a sua participação. Os trabalhadores do setor secundário experimentaram uma certa queda na década de 1990, marcada pela crise e pela reestruturação produtiva,³ e, depois uma leve recuperação, associada, sobretudo, ao grande incremento da produção imobiliária e ao peso dos ocupados na construção civil nos últimos anos. Como a economia de Salvador persiste ancorada em atividades terciárias, mais de um terço da sua população ocupada se vincula à prestação de serviços sem uma maior especialização, sendo digna de nota, a significativa frequência dos ocupados no serviço doméstico, pequeno comércio, realização de biscates e outras atividades de reduzida produtividade e remuneração.

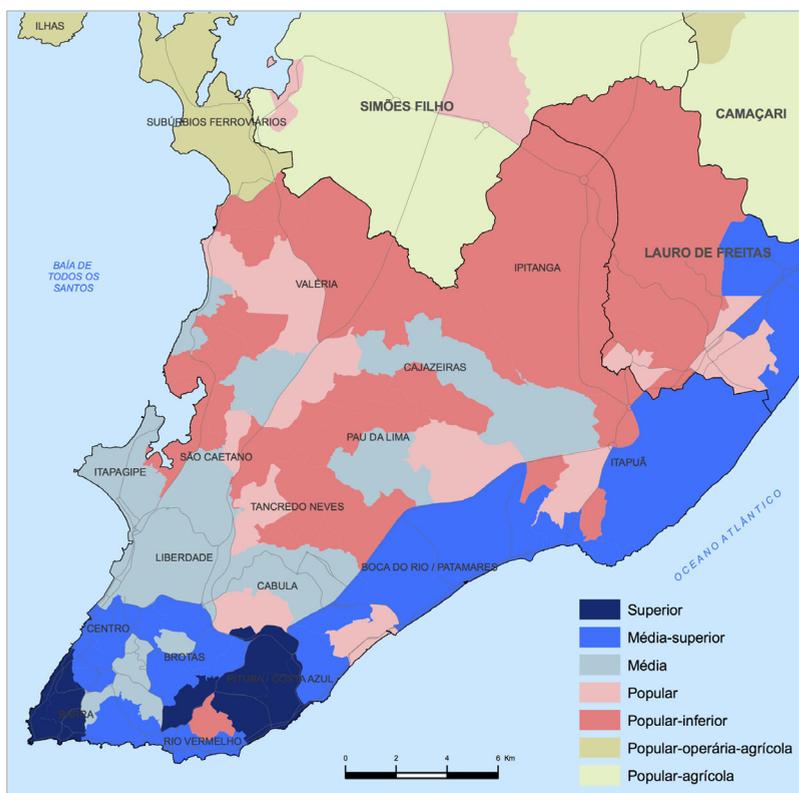
Mas, se a estrutura social vem sendo marcada por uma certa persistência, reafirmando as características locais e deixando claro que não existem tendências inexoráveis no que diz respeito às transformações metropolitanas,⁴ o mesmo não pode ser dito no que se refere à estrutura urbana de Salvador. O macro padrão de segregação e a conformação básica da cidade se mantiveram no ano 2000, conforme a Figura 3 deixa patente, com algumas mudanças similares às observadas em outras metrópoles da América Latina. Destacam-se, entre essas mudanças, o esvaziamento e a deterioração do antigo e a consolidação do novo centro, a edificação de maiores e modernos shoppings centers, centros de negócios e serviços e de convenções, e a difusão de novos padrões habitacionais e inversões

3 Como em outras áreas do país, as transformações associadas à abertura e a reestruturação produtiva implicaram uma rápida introdução de novas tecnologias e novos padrões organizacionais. Empresas e outras organizações modificaram bastante suas estruturas e processos, enxugaram seus quadros, eliminaram departamentos e recorreram intensamente à terceirização, precarizando um grande volume de postos de trabalho. No complexo petroquímico, a mão de obra empregada foi reduzida para cerca de um terço do máximo alcançado nos anos 1980, com uma larga utilização do trabalho terceirizado e temporário.

4 Já no caso de São Paulo, por exemplo, a metrópole mais industrializada e mais importante do Brasil, considerada por alguns autores como candidata a “cidade global” do país, Pasternack e Bógus (2015) constataram uma mudança significativa na estrutura sócio-ocupacional, com a perda de postos no setor secundário e avanço da terciarização.

imobiliárias para os grupos de mais alta renda. Conforme constatado por Carvalho e Pereira (2008), as áreas classificadas anteriormente como superiores permaneceram como tal, com o acréscimo de mais uma delas, confirmando a tendência a um maior isolamento e segregação das elites, apontada por autores como Preteceille (2003, 2006), com uma crescente verticalização. Os demais espaços experimentaram uma evolução mais complexa. Alguns parecem ter atraído moradores de melhor nível social, enquanto outros experimentaram uma evolução negativa, associada, inclusive, ao aumento da vulnerabilidade ocupacional e do desemprego, que marcaram a década de 1990 e os primeiros anos do século atual.

Figura 3 - Tipologia socioespacial Salvador, 2000



Fonte: Adaptado de Carvalho e Pereira (2014), elaboração dos autores.

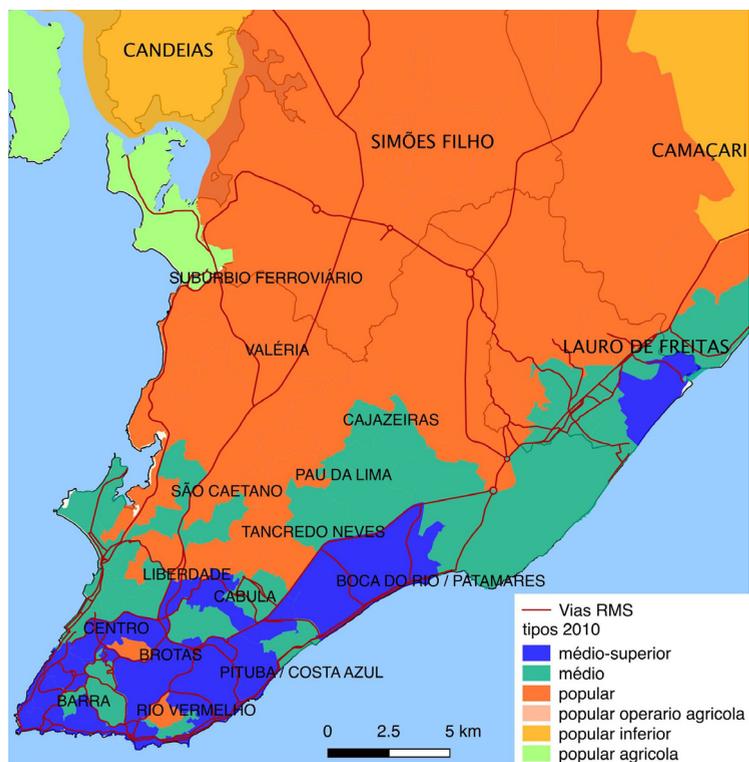
Na sua primeira década e nos anos mais recentes, observa-se igualmente a permanência básica da estrutura urbana e do macro padrão de segregação conformado historicamente, como seria de esperar, mas com um aumento da fragmentação e das desigualdades espaciais e uma afirmação crescente da lógica do capital na produção e reprodução da cidade. Deixando patente a importância dos atores e decisões políticas locais sobre os rumos do desenvolvimento urbano, essa afirmação foi potencializada por uma estreita articulação dos interesses imobiliários com a prefeitura local, embalada pelo discurso do empreendedorismo e da competitividade urbana. Operando como facilitadora dos referidos interesses, a prefeitura flexibilizou e modificou normas e códigos relativos ao uso do solo e às edificações, elaborando e aprovando Planos Diretores e outras leis orientadas para os interesses do mercado imobiliário, principalmente no que se referia à elevação do gabarito na “área nobre” e mais valorizada da cidade.

Mais uma vez, a composição e a reconfiguração mais recentes de Salvador foram analisadas a partir dos dados do Censo de 2010, com a utilização da metodologia desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles e a elaboração de uma tipologia socioespacial. Contudo, dessa vez, a construção da tipologia enfrentou dificuldades e apresentou limitações em decorrência de alguns fatores. O primeiro deles decorreu de mudanças no processo de amostragem e de definição das áreas de ponderação em 2010, que levou a um menor número de áreas nesse ano do que em 2000, resultando em uma malha espacial diversa (tanto em aspectos geométricos como na escala de abrangência) e impossibilitando uma comparação termo a termo como foi feita em 1991 e 2000. (CARVALHO; PEREIRA, 2008) O segundo problema foi a inclusão, em uma mesma área de ponderação, de setores censitários ocupados por populações muito diversas em termos sociais.⁵

5 Na área denominada como Itapuã, por exemplo, em 2000, o Censo considerou a existência de quatro áreas, uma delas o Bairro da Paz, caracterizada pela precariedade social e pobreza dos

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

Figura 4 - Tipologia Socioespacial Salvador, 2010



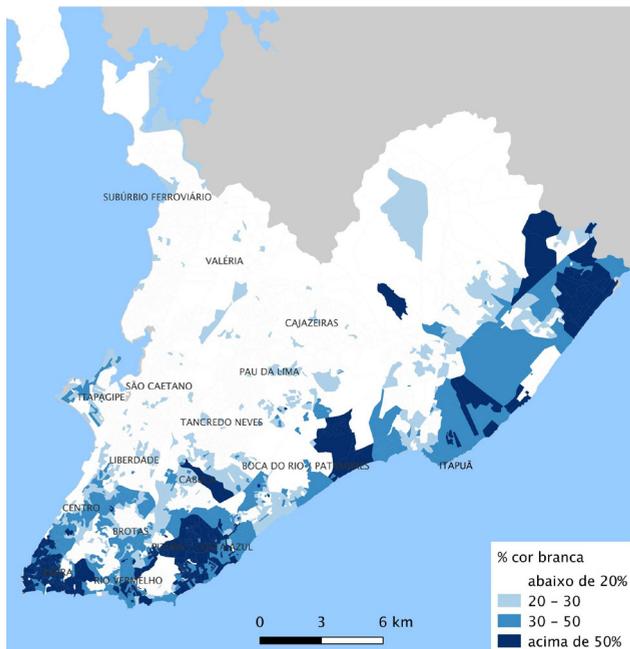
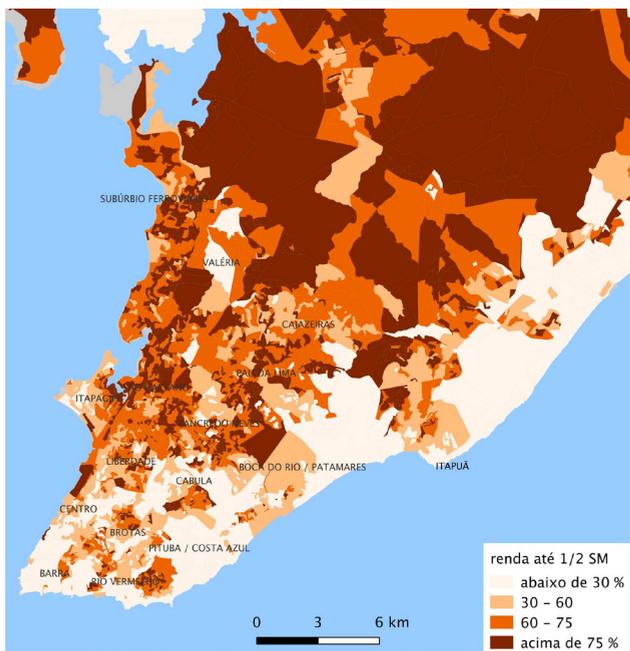
Fonte: Adaptado de Carvalho e Pereira (2014), elaboração dos autores.

seus moradores, o que levou o Plano Diretor do Município a defini-la como Zona Especial de Interesse Social. No Censo de 2010, as quatro áreas foram “misturadas” em um único agrupamento de setores censitários, que aparece como do tipo “médio”. (IBGE, 2010)

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

Essa diferenciação fica pouco transparente na cartografia baseada nos dados da amostra do censo 2010, que tem como recorte geográfico as áreas de ponderação, mas podem ser melhor percebidas quando usadas variáveis associadas aos setores censitários, que permitem uma escala de análise mais detalhada. Usando dados de renda e de cor da população moradora, podem-se perceber certas variações que não aparecem a partir das áreas de ponderação. Em Itapuã, por exemplo, a Figura 5 deixa evidente a heterogeneidade daquele espaço, que abriga setores com mais de 75% dos domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo (primeira imagem da Figura 5). A espacialização dos dados relativos à composição social dos moradores também mostra a configuração de territórios brancos e mais afluentes em áreas como a Barra, a Pituba, Patamares e uma parte de Itapuã (segunda imagem da Figura 5).

Figura 5 - Percentual de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo e percentual de domicílios ocupados por brancos Salvador, 2010



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do censo demográfico de 2010 (IBGE, 2012).

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

Na cidade “precária”, as mudanças mais recentes estão se dando principalmente no espaço do Miolo, com a constituição de algumas pequenas “ilhas” de renda média, além da disputa pelos espaços urbanos, ainda existentes naquela área, pelo capital imobiliário voltado para a produção habitacional empresarial, que vem ampliando, para além da Orla Atlântica, a localização de seus empreendimentos, tipicamente condomínios residenciais fechados (verticais e horizontais) voltados para as camadas médias da população. (PEREIRA, 2014) A valorização fundiária está sendo induzida por ações do Estado sob a forma de grandes obras viárias e projetos de transporte público, que conflitam com projetos de vias voltadas para o transporte individual – automóvel – administradas privadamente.

A referida disputa levou os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, que inicialmente, aí, se localizaram, a buscarem terras mais baratas fora do município de Salvador, reforçando o movimento de dispersão urbana periférica baseada na construção de assentamentos residenciais homogêneos em áreas precárias ou até não urbanizadas da

Região Metropolitana. Trata-se de um processo que amplifica a segregação socioespacial, aglomerando a população de baixa renda em espaços periféricos e homogêneos, distantes dos centros de serviços e consumo e das oportunidades de trabalho e obtenção de renda.

Foi na cidade “moderna”, porém, localizada basicamente na orla atlântica, onde se concentram as áreas classificadas como do tipo médio e superior, os moradores de mais alta renda, a disponibilidade de infraestrutura, as oportunidades de trabalho e os interesses do capital imobiliário, que ocorreram as maiores transformações. Como já foi visto, com a recuperação econômica, a expansão do crédito e outros incentivos na década passada, o capital imobiliário passou a operar a “máquina de crescimento” a todo vapor, ocupando as poucas áreas ainda livres e disponíveis na orla, mas apostando, sobretudo, em uma elevação da rentabilidade de suas inversões pela intensificação do uso do solo, o que desencadeou uma nova onda de reconstrução de áreas consolidadas e bem localizadas na estrutura urbana, com uma intensa verticalização e diversificação populacional. Para viabilizar essa onda de reconstrução, tornou-se necessário modificar os regulamentos e códigos sobre o uso do solo e as edificações, o que passou a ser buscado pela coalisão de interesses imobiliários em uma estreita e explícita articulação com o executivo local, embalada e justificada com o discurso do empreendedorismo e da competitividade urbana. Esta articulação levou à concepção e aprovação de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), que alterava e flexibilizava as normas anteriores quanto ao uso e ocupação do solo. Sem apresentar estudos técnicos que justificassem as mudanças ou, ao menos, avaliassem seus impactos sociais, ambientais e urbanos, esse Plano tinha como eixo central o incremento dos parâmetros urbanísticos de aproveitamento do solo, aumentando a intensidade da ocupação por zona e permitindo uma elevação do gabarito na “área nobre” da cidade, como ressaltam as análises de Carvalho e Pereira (2014).

Algumas observações finais

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

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

Embora seja afetada pelas variações conjunturais da dinâmica econômica nacional, a estrutura ocupacional e social de Salvador mantém os traços característicos das grandes capitais pouco industrializadas e desenvolvidas do país, cuja marca básica é a grande dimensão do excedente de mão de obra, que subsiste através da prestação de serviços precários e mal remunerados ou como desempregados. Em um país desigual como

o Brasil, o contraste entre a riqueza de uma pequena minoria e a carência de renda de uma grande parcela da população não levou a uma polarização nem constitui uma novidade, e se as mudanças na estrutura urbana foram mais significativas, elas não chegaram a ser radicais.

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

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

Com o avanço da sua mercantilização, esses fenômenos têm levado a um redesenho da cidade, orientado para os setores mais solventes e para o turismo, com o abandono e (ou) a decadência dos espaços públicos tradicionais e uma privatização crescente dos espaços, equipamentos e

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

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

Persiste a defasagem na oferta de moradias e nos investimentos destinados à regularização e qualificação das áreas de ocupação popular, e a produção da habitação social promovida pelo Estado é claramente excludente. Os conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida,

nos anos recentes, reforçam o padrão de periferização que tem marcado a referida produção, orientando-se para a produção de residências sem uma razoável integração à cidade e promovendo a segregação dos grupos de menor renda em áreas distantes e excluídas da diversidade e das oportunidades de vida urbana, com todos os efeitos negativos dessa exclusão.

As formas recentes de produção da moradia e do espaço urbano em Salvador mostram uma ampliação da fragmentação socioespacial da metrópole, agora se expressando na forma de enclaves de diversas naturezas, que caracterizam o atual espaço construído. Dispositivos físicos – muros, guaritas, câmeras de segurança, controle de acesso presentes nos condomínios, já eram bastante comuns. A novidade é o seu porte atual, com alguns deles chegando a ter um conjunto de torres com mais de mil unidades domiciliares em um espaço fechado. Os condomínios horizontais, que ocupam grande parte da orla atlântica de Salvador e de sua região metropolitana, também podem ser considerados como enclaves, onde vive uma população de renda alta e média, com os mesmos dispositivos citados para garantir a separação de seu espaço interno do restante do tecido urbano.

Embora não tenham a mesma configuração social desses enclaves, os conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida são também áreas homogêneas em termos sociais e do ambiente construído, mas, nesse caso, são implantados em áreas periurbanas da Região Metropolitana. A síntese desse conjunto de condições é uma metrópole configurada como um arquipélago de enclaves socioespaciais de diversas naturezas – grandes condomínios horizontais fechados, conjuntos habitacionais de baixa renda, assentamentos residenciais populares e precários –, no qual o uso do solo tende a uma pouca diversificação. Nas áreas urbanas centrais, a mancha urbana é contínua, mas se mostra segmentada em setores bem definidos, onde existem mais serviços, infraestrutura, equipamentos culturais, centros de consumo e amenidades

que caracterizam uma cidade moderna, com sua expansão nessas áreas predominantemente vertical e baseada na privatização e mercantilização de espaços e equipamentos.

Os impactos adversos dessa conformação são amplificados pela falta de uma melhor acessibilidade urbana de amplos setores da população, já marginalizados social e geograficamente. A precária mobilidade urbana de Salvador penaliza todos os moradores, mas o faz especialmente para aqueles mais pobres e residentes em áreas periféricas, pois, enquanto os domicílios, que são ponto de partida das viagens, se dispersam espacialmente, a distribuição dos serviços e das oportunidades de trabalho está cada vez mais concentrada, obrigando a maioria da população a realizar longos deslocamentos em um sistema de transportes públicos de baixa qualidade, com todos os custos decorrentes desse fato.

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

Finalmente, o caso apresentado também confirma os pressupostos apresentados nas páginas iniciais deste capítulo, deixando claro como não se pode considerar a existência de tendências e de trajetórias universais e inexoráveis para a evolução das grandes metrópoles. As mudanças por elas experimentadas também têm que ser analisadas e explicadas à luz de particularidades que se diferenciam em termos nacionais, regionais e locais, em decorrência de sua formação e evolução históricas e do seu desenvolvimento, pois os grandes processos não eliminam a influência

das instituições, atores e decisões políticas, e muitas das especificidades locais continuam presentes ou até são aprofundadas, influenciando sobre as próprias transformações.

Referências

BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. (Org.) *São Paulo: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989.

CARVALHO, I. M. M. de; SOUZA, G. A. A. de. A produção não capitalista no desenvolvimento do capitalismo em Salvador. In: SOUZA, G. A. A. de; FARIA, V. E. *Bahia de todos os pobres*. São Paulo: CEBRAP, 1980.

CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. As “cidades” de Salvador. In: CARVALHO, I. M.; PEREIRA, G. C. (Org.). *Como Anda Salvador*. 2.ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. Dinâmica de uma metrópole periférica em Brasil. *Estudios Demograficos y Urbanos*, Novo Mexico, v. 25, n. 2, p. 395-427, 2010.

CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. A cidade como negócio. *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Santiago de Chile, v. 39, n. 118, p. 5-26, set., 2013.

CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. Estrutura social e organização social do território na Região Metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Ed.) *Salvador: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

CARVALHO, I. M. M. de; BORGES, Â. M. de C.A Região Metropolitana de Salvador na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Ed.) *Salvador: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2014.

CICCOLLELA, P. *Metrôpoles latinoamericanas: mas alla de la globalizacion*. Quito: OLACCHI, 2011.

DE MATTOS, C. A. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI, 2010.

DE MATTOS, C. A. Governança neoliberal, financiarização e metamorfosis urbana en el siglo XXI. In: SEMINÁRIO DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITÓRIO, 23., 2014. *Anais...* Salvador: FAU-Ufba, 2014.

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

GONZALES, L. M. C. América Latina: metrópolis en mutación? In: CONFERÊNCIA PRONUNCIADA NO SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED DE INVESTIGADORES EM GLOBALIZACIÓN Y TERRITÓRIO, 11., 2010. *Anais...* Mendoza, [2010].

GORDILHO SOUZA, Â. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. 2.ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

GORDILHO SOUZA, Â. Cidade seletiva e exclusividade urbana. Megaeventos, grandes projetos e Copa 2014 em Salvador. In: GORDILHO SOUZA, Â. (Org.). *Metrópoles na atualidade brasileira*. Salvador: EDUFBA, 2014.

HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo urbano: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Anablume, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico: notas metodológicas*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: mar. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico, 2000*. Rio de Janeiro, [2000].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico, 1991*. Rio de Janeiro, [1994].

LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley: California Press, 1987.

MARCUSE, P.; KEMPEN, R. Von. (Org.). *Globalizing cities: a new spatial order?* Studies in urban and social change. Oxford: Malden Mass: Blackwell, 2000.

MARICATO, E. As idéias fora de lugar e o lugar das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MOLLENKOPF, J.; CASTELLS, M. *Dual city*. New York: The Russel Foundation, 1992.

MOURAD, L. N. *O processo de gentrificação do Centro Antigo de Salvador 2000 a 2010*. 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PEREIRA, G. C. Formas de provisão de moradia em Salvador e Região Metropolitana. In: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Ed.). *Salvador: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

PRETECEILLE, E. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. S. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 65-89.

PRETECEILLE, 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*, Salvador, n. 16, n. 38, p.27-48, 2003.

PRETEICELLE, E. La ségrégation sociale a-t-elle augmenté? La métropole parisiene entre polarization et mixité. *Sociétés Contemporaines*, Paris, n. 62, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. *Transformações da ordem urbana na Metrópole liberal-periférica: 1980/2010: hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2013.

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

SASSEN, S. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOVERNANÇA URBANA E GOVERNANÇA METROPOLITANA

desafios para o futuro de Salvador e de sua Região Metropolitana

Sylvio Bandeira de Mello e Silva, Barbara-Christine Nentwig Silva, Maina Pirajá Silva

Introdução

Primeiramente, é preciso destacar a relevância da temática para milhões de pessoas que vivem em grandes cidades e regiões metropolitanas em todo o mundo, considerando que, normalmente, se espera de um processo de governança, a implantação de mecanismos de gestão que propiciem uma sensível elevação da qualidade de vida. No caso do município de Salvador, isto envolve quase 3 milhões de habitantes que fazem parte da Região Metropolitana de Salvador (RMS), hoje com praticamente 4 milhões de habitantes.

Governança, aqui, é tomada de forma diferente de governabilidade, que seria, sobretudo, relacionada com a capacidade de um determinado governo em exercer seu poder e suas funções através de políticas, programas e projetos. A governabilidade, antes tomada quase sempre de forma isolada, mesmo considerando as necessárias relações fora do governo, frequentemente de forma técnico-burocrática, adquire características de governança quando, de fato, há um forte entrosamento entre o governo, em diferentes escalas, as numerosas organizações sociais e o diversificado meio empresarial, todos buscando alcançar objetivos comuns. Isto deve se expressar através de arranjos institucionais que favoreçam a cooperação e a solidariedade entre os agentes políticos, sociais e empresariais. Em outras palavras, trata-se da implementação do que pode ser chamado de capital institucional (qualidade das ações de governança), que irá expressar a dinâmica integração com o capital político (relações de poder), com o capital humano (em especial, com o seu componente intelectual), com o capital social (laços de cooperação e ação coletiva) e com o capital material (mobilização de recursos, com destaque para os financeiros). (DAVOUDI, 2008, p. 63-65) Evidentemente, tudo isso configura um quadro muito complexo, já que envolve diferentes questões de políticas públicas, de políticas sociais e de políticas empresariais, que deveriam estar bem ajustadas nos processos de governança. Entretanto, o meio urbano (Salvador) e o meio regional (a RMS) apresentam potencialidades relevantes.

Com efeito, Claval (1981, p. 4) já destacou a ideia de que a lógica da cidade é a de ser uma organização destinada a maximizar a interação social, e valorizar isto seria importante para tornar a cidade mais humana. Dickinson (1961, p. 26), por sua vez, coloca que a região política ideal, seja grande ou pequena, é aquela que possui o maior número de interesses comuns, o que precisa ser ressaltado nas relações entre os municípios que configuram uma Região Metropolitana. Assim, empregando a interação social (CLAVAL, 1981) assentada sobre interesses

comuns (DICKINSON, 1961), em diferentes escalas e setores, teremos a governança urbana e metropolitana.

Por conseguinte, o objetivo deste trabalho é o de contextualizar o planejamento urbano de Salvador no quadro da sua Região Metropolitana, tomando como base os fundamentos da governança urbana e metropolitana, já que os mesmos ressaltam a interdependência que ocorre no território, agora, legalmente reconhecida e estimulada, como veremos a seguir.

Salvador: uma avaliação de sua dimensão urbana e metropolitana na perspectiva da governança

A análise da população priorizará a evolução do período que vai de 1970 (a década da implantação da RMS) até 2010, com uma estimativa para 2015. Assume-se que as décadas de 1950 e 1960, com a indústria petrolífera e com a crescente integração comercial e rodoviária, regional e nacional, foram as décadas precursoras dos processos de metropolização, que só assumiram maior expressão a partir dos anos 1970 em diante. Mesmo nos anos 1970, pode-se questionar se efetivamente já tínhamos uma Região Metropolitana. Em 1970, a população dos municípios que formam hoje a RMS, excetuando-se, é lógico, Salvador, ainda era muito pequena, o que certamente expressava uma fraqueza das relações metrópole-região (Figura 1).

Para fins de comparação entre os municípios da RMS, foram elaboradas tabelas com os 13 municípios que formam atualmente a RMS.

O objetivo é avaliar a RMS, com sua atual configuração e com a situação de 1970, pouco antes de sua criação oficial em 1973, mantendo-se a mesma divisão regional de hoje para permitir uma análise temporal da dinâmica metropolitana integrada para o período 1970-2015. Entretanto, a estimativa da população para 2015 só foi feita pelo IBGE para a população total dos municípios.

Figura 1 - Região Metropolitana de Salvador



Fonte: Elaboração dos autores.

A RMS foi criada oficialmente com oito municípios, ampliando a sua área com mais dois municípios que se emanciparam em 1985 e 1989, e mais três municípios foram incorporados à região em 2008 e 2009. Assim, na Tabela 1, com base na divisão municipal de hoje, foi retirada do município de Camaçari, a população de Dias d'Ávila, que foi, em 1970, um distrito do referido município. O mesmo procedimento foi feito para os anos citados com Madre de Deus, na época, distrito de Salvador (Tabela 1).

Em 1970, nenhuma cidade da RMS, com exceção de Salvador, superava 30.000 habitantes: a maior era Candeias, com 25.804 habitantes. Camaçari, antes da instalação do Polo Petroquímico, tinha apenas 12.919 habitantes, e Lauro de Freitas, somente 3.959 habitantes. Simões Filho, bem próximo a Salvador, tinha 5.947 habitantes (Tabela 2).

Tabela 1 - População total da Região Metropolitana de Salvador e de seus municípios – 1970 a 2015

RMS E MUNICÍPIOS (COMPOSIÇÃO EM 2015)	TOTAL			
	1970	1991	2010	2015***
RMS	1.211.950	2.586.366	3.573.973	3.953.288
Camaçari	28.086	113.639	242.970	286.919
Candeias	34.195	67.941	83.158	88.806
Dias d'Ávila*	5.187	31.260	66.440	78.058
Itaparica	8.391	15.055	20.725	22.615
Lauro de Freitas	10.007	69.270	163.449	191.436
Madre de Deus**	9.450	9.183	17.376	20.348
Mata de São João	27.188	30.535	40.183	45.813
Pojuca	12.070	22.485	33.066	37.543
Salvador	997.745	2.075.273	2.675.656	2.921.087
São Francisco do Conde	20.738	20.238	33.183	39.329
São Sebastião do Passé	24.871	36.825	42.153	45.482
Simões Filho	22.019	72.526	118.047	133.202
Vera Cruz	12.003	22.136	37.567	42.650

Observação: *População de Dias d'Ávila referente à população do distrito do mesmo nome que pertenceu a Camaçari em 1970. ** População de Madre de Deus referente à população do distrito do mesmo nome que pertenceu a Salvador em 1970. *** Estimativa populacional.

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em IBGE ([2010a], 2015).

Tabela 2 - População das cidades da RMS – 1970 a 2010

RMS E CIDADES (COMPOSIÇÃO EM 2015)	TOTAL		
	1970	1991	2010
RMS (total das cidades)	1.096.577	2.442.070	3.376.290
Camaçari	12.919	88.319	161.181
Candeias	25.804	61.438	64.722
Dias d'Ávila*	4.389	29.478	62.473
Itaparica	5.083	15.055	20.725
Lauro de Freitas	3.959	44.374	163.449
Madre de Deus*	6.928	8.792	16.854
Mata de São João	12.373	19.628	20.111
Pojuca	5.933	18.134	28.378
Salvador	997.745	2.073.510	2.674.923

RMS E CIDADES (COMPOSIÇÃO EM 2015)	TOTAL		
	1970	1991	2010
São Francisco do Conde	4.929	10.440	17.368
São Sebastião do Passé	8.199	21.433	28.471
Simões Filho	5.947	44.419	105.811
Vera Cruz	2.369	7.050	11.824

* Observação: Dias d'Ávila e Madre de Deus foram, ainda, vilas em 1970.

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em IBGE ([2010a]).

A população de todas as cidades da RMS, incluindo as que eram vilas em 1970 (Dias d'Ávila e Madre de Deus), sem contar com Salvador, atingia 98.832 habitantes, o que representava 9,9% da população de Salvador. Essa porcentagem subiu para 26,2% em 2010, sendo, a soma da população das cidades, 701.367 habitantes. Mas, é preciso ressaltar, nenhuma cidade atinge, até hoje, 10% da população de Salvador.

Lauro de Freitas merece uma citação especial por ter superado, em 2010, a população de Camaçari. Em 1991, já com o Polo Petroquímico e o Complexo Industrial de Aratu (CIA) funcionando a pleno vapor, a população de Lauro de Freitas representava 50,2% da população de Camaçari, enquanto, atualmente, a população de Camaçari representa 98,6% da população de Lauro de Freitas.

Em resumo, mesmo com todo este crescimento das cidades, ainda se pode falar, em 2010, de macrocefalia metropolitana de Salvador, ou seja, a RMS teria uma grande cabeça com um corpo pequeno (Tabela 2). Em 2010, a população da cidade do Salvador representava quase 80% (79,2%) da população das cidades da RMS.

A evolução da população rural, entre 1970 e 2010, apresenta uma forte redução. Em 1970, a população rural da RMS era de 102.780 habitantes (8,5% do total da região) e, em 2010, ela cai para 67.821 habitantes

(apenas 1,9% da população total), com a diminuição ocorrendo em todos os municípios.

Na análise econômica, a distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) nos municípios que compõem a RMS reflete, grosso modo, a distribuição da população, o que configura uma relação direta entre demografia e economia (Tabela 3). Em 2012, o PIB da RMS representava 43,5% do PIB do Estado da Bahia, um valor bastante alto, considerando que a população da RMS correspondia a 25,7% do total do estado. A evolução do PIB dos municípios da RMS entre 1999 e 2012 mostra a grande superioridade de Salvador (Tabela 3). Um destaque deve ser dado ao crescimento dos municípios de base industrial: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Pojuca e Simões Filho, e ao decréscimo do PIB de São Francisco do Conde, depois de 2005, por questões relacionadas com a produção e preços da Refinaria de Mataripe.

O PIB per capita, no período 1999-2012, é também bastante diferenciado (Tabela 4). São Francisco do Conde, apesar da queda observada, ainda tem o mais elevado PIB per capita da RMS por força da presença da Refinaria de Mataripe e por ter uma pequena população municipal. Os dados novamente ressaltam os valores do PIB *per capita* nos municípios mais industrializados como Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Pojuca e Simões Filho. Salvador não se destaca por não ter uma forte base industrial e por ter uma grande população de baixa renda.

A população pobre de Salvador e de sua Região Metropolitana é bastante expressiva. A Tabela 5, com os rendimentos nominais mensais por domicílios, apresenta Itaparica como o município mais pobre (29,6% dos domicílios com rendimento de até 1 salário mínimo) e Lauro de Freitas como o menos pobre (13,3%), seguido de Salvador com 15,2%.

Tabela 3 - PIB* total (em mil reais) da RMS e de seus municípios – 1999, 2005 e 2012

RMS E MUNICÍPIOS	PIB (EM MIL REAIS)		
	1999	2005	2012
RMS	22.586.011	47.440.062	72.929.817
Camaçari	4.346.101	10.271.514	12.669.924
Candeias	854.773	1.909.009	5.096.383
Dias d'Ávila	558.432	929.486	2.440.470
Itaparica	31.429	67.722	130.683
Lauro de Freitas	595.497	1.694.310	3.586.654
Madre de Deus	44.411	125.484	271.066
Mata de São João	138.403	230.569	494.561
Pojuca	252.149	913.281	1.372.946
Salvador	12.126.326	22.532.509	39.866.168
São Francisco do Conde	2.593.200	6.324.432	2.101.704
São Sebastião do Passé	66.598	223.340	584.763
Simões Filho	924.338	2.082.070	4.023.462
Vera Cruz	54.354	136.336	291.033

* A preços correntes.

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em IBGE ([2012]).

Tabela 4 - PIB* *per capita* da RMS e de seus Municípios – 1999, 2005 e 2012

RMS E MUNICÍPIOS	(CONTINUA)		
	PIB PER CAPITA		
	1999	2005	2012
RMS	7.676	13.732	20.021
CAMAÇARI	29.140	53.538	49.640
CANDEIAS	12.184	23.189	60.584
DIAS D'ÁVILA	13.108	17.165	35.050
ITAPARICA	1.550	3.167	6.225
LAURO DE FREITAS	5.451	11.993	20.969
MADRE DE DEUS	4.302	9.078	14.908
MATA DE SÃO JOÃO	4.104	6.813	11.909
POJUCA	10.350	32.038	40.255

		(CONCLUSÃO)		
RMS E MUNICÍPIOS		PIB PER CAPITA		
		1999	2005	2012
	SALVADOR	5.266	8.428	14.706
	SÃO FRANCISCO DO CONDE	94.926	210.331	61.407
	SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ	1.668	5.327	13.764
	SIMÕES FILHO	11.369	19.357	33.138
	VERA CRUZ	1.751	3.949	7.511

* A preços correntes.

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em IBGE ([2005, 2012]).

Tabela 5 - Classe de rendimento nominal mensal domiciliar dos municípios da RMS – 2010

RM E MUNICÍPIOS	CLASSE DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DOMICILIAR				
	Até 1 (s. m.)*	Mais de 1 a 2 (s. m.)	Mais de 2 a 5 (s. m.)	Mais de 5 (s. m.)	Sem rendimento**
RMS	16,3	22,7	31,2	23,9	5,9
Camaçari	18,0	27,1	33,8	15,8	5,3
Candeias	20,3	25,2	33,3	13,0	8,2
Dias d'Ávila	19,5	26,8	32,3	13,0	8,4
Itaparica	29,6	28,4	27,0	8,7	6,3
Lauro de Freitas	13,3	22,6	31,2	27,8	5,1
Madre de Deus	22,6	22,6	28,6	17,9	8,3
Mata de S. João	22,6	29,0	29,2	10,0	9,1
Pojuca	23,9	22,9	31,7	13,5	8,0
Salvador	15,2	21,7	31,0	26,5	5,7
São F. do Conde	21,6	26,1	33,2	12,0	7,1
São S.do Passé	26,5	26,2	29,9	10,4	6,9
Simões Filho	22,4	27,7	31,4	11,4	7,1
Vera Cruz	28,9	29,8	27,4	8,2	5,7

*(s. m.): salário mínimo. Valor em 2010 era de R\$ 510,00. **A categoria sem rendimento inclui os domicílios com rendimento somente em benefícios.

Fonte: Elaborado pelos autores baseado e IBGE (2010b).

Já na área social, os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios da RMS, construídos com base em indicadores de renda, longevidade e educação, apesar de terem melhorado entre 1991 e 2010, ainda não apresentam valores bem elevados, à exceção de Salvador e Lauro de Freitas, mas estão longe das posições consideradas mais elevadas, entre 0,9 e 1,0 (Tabela 6).

Os dados sobre saneamento, também uma questão de interesse comum a todos os municípios da RMS, são bastante contrastantes (Tabela 7). A porcentagem dos domicílios com banheiros ou sanitários com rede geral ou pluvial de esgoto oscila, em 2010, entre apenas 13,7% em Vera Cruz e 90,8% em Salvador. Já a coleta de lixo varia de 47,3% em Itaparica, o menor valor, até 98,6% em Madre de Deus, o maior valor. Salvador tinha 61,2% dos domicílios com coleta de lixo. O abastecimento de água por rede geral é bem melhor, variando entre 71,9% dos domicílios em São Sebastião do Passé e 99,7% em Madre de Deus. Salvador vem logo a seguir com 98,9%.

Tabela 6 - IDH dos municípios da Região Metropolitana de Salvador – 1991 e 2010

MUNICÍPIOS DA RMS	IDH		RANKING (2010)	
	1991	2010	Brasil	Bahia
Salvador	0,563	0,759	383	1
Lauro de Freitas	0,474	0,754	467	2
Madre de Deus	0,467	0,708	1.665	7
Camaçari	0,422	0,694	2.078	10
Candeias	0,408	0,691	2.161	11
Dias d'Ávila	0,416	0,676	2.524	20
Simões Filho	0,430	0,675	2.545	22
São Francisco do Conde	0,355	0,674	2.573	24
Itaparica	0,407	0,670	2.663	26
Mata de São João	0,378	0,668	2.716	28
Pojuca	0,445	0,666	2.759	30
São Sebastião do Passé	0,401	0,657	2.964	38
Vera Cruz	0,412	0,645	3.201	45

Fonte: IPEA, ([2010]).

Tabela 7 - Porcentagem de domicílios com rede geral de esgoto, lixo coletado e abastecimento de água, nos municípios da Região Metropolitana de Salvador – 2010

MUNICÍPIOS DA RMS	PORCENTAGEM DE DOMICÍLIOS		
	Domicílios com banheiros ou sanitários com rede geral ou pluvial de esgoto	Lixo coletado por serviço de limpeza	Abastecimento de água por rede geral
Carnaçari	51,9	89,0	93,4
Candeias	64,4	70,0	93,6
Dias d'Ávila	43,3	82,2	91,7
Itaparica	39,7	47,3	88,3
Lauro de Freitas	55,1	84,8	97,0
Madre de Deus	90,7	98,6	99,7
Mata de S. João	26,4	72,4	79,5
Pojuca	78,9	72,8	87,0
Salvador	90,8	61,2	98,9
São Francisco do Conde	50,1	64,5	92,5
São Sebastião do Passé	52,4	78,2	71,9
Simões Filho	57,3	61,9	92,6
Vera Cruz	13,7	60,1	92,4

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em IBGE (2010b).

Finalizando a parte analítica, a Tabela 8 apresenta o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) dos municípios da RMS de Salvador. O referido índice, com amplo reconhecimento, é construído para todo o Brasil com base em indicadores de emprego, renda, educação e saúde.

Percebe-se, inicialmente, que não é nada favorável a colocação dos municípios da RMS no ranking nacional, mesmo para os dois primeiros colocados, Lauro de Freitas e Salvador. O primeiro lugar não é ocupado pela metrópole, Salvador, e sim por Lauro de Freitas. O segundo lugar no Estado da Bahia pertence ao município de Luís Eduardo Magalhães, no Extremo Oeste da Bahia, um dos destaques do agronegócio nacional. No Brasil, Luís Eduardo Magalhães ocupa o lugar de número 1.047, no total de municípios do país.

Tabela 8 - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal dos municípios da Região Metropolitana de Salvador – 2011

Ranking IFDM		Município	IFDM
Nacional	Estadual		
887	1	Lauro de Freitas	0,7484
1.264	3	Salvador	0,7215
1.275	4	Camaçari	0,7208
1.296	5	São Francisco do Conde	0,7194
1.497	8	Simões Filho	0,7065
2.154	14	Pojuca	0,6685
2.397	15	Mata de São João	0,6561
2.445	16	Candeias	0,6536
2.849	27	Dias d'Ávila	0,6324
3.450	45	São Sebastião do Passé	0,5948
4.027	72	Madre de Deus	0,5544
4.406	106	Itaparica	0,5240
4.464	112	Vera Cruz	0,5198

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em FIRJAN (2011).

O desafio do planejamento urbano no contexto do estatuto da metrópole

Diante dos grandes desafios atuais e futuros que a questão urbana e metropolitana apresenta entre nós, aqui, sinteticamente colocados em algumas questões demográficas, econômicas, sociais e de desenvolvimento municipal, há uma urgente necessidade de fortalecimento do planejamento e da governança, com base nos artigos 25 § 3º, 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e na recente Lei 13.089/2015 (Estatuto da metrópole). (BRASIL, 1988, 2001, 2015)

É importante destacar que o Art. 25 §3º da Constituição Federal menciona, no processo de planejamento metropolitano, as funções públicas de interesse comum, lembrando Dickinson (1961), e que o Estatuto da Cidade destaca o interesse social na execução da política urbana. O mes-

mo Estatuto, no seu Art. 4º, coloca como um dos três instrumentos da política urbana, o planejamento das regiões metropolitanas, ao lado dos planos nacionais e estaduais e do planejamento municipal, onde se insere o Plano Diretor. (BRASIL, 1988)

A maior novidade é a instituição da Lei do Estatuto da Metrópole, em 12/01/2015, que estabelece diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, normas sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. Complementando o Estatuto da Cidade, a governança interfederativa das regiões metropolitanas deve, agora, implantar um processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisões quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum (Art. 7º).

Por conseguinte, deve haver um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, envolvendo todos os municípios da Região Metropolitana que, a rigor, deveria ser chamado simplesmente de Plano de Desenvolvimento Metropolitano Integrado, já que o metropolitano envolve o contexto urbano e rural de todos os municípios. Entretanto, isto não exime o município integrante da Região Metropolitana da formulação do respectivo Plano Diretor (Art.10). Fica também informado, confirmando o que o Estatuto da Cidade estabeleceu, que o novo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, envolvendo os municípios da Região Metropolitana, deve abranger as respectivas áreas urbanas e rurais.

Já no final do Estatuto da Metrópole (Art.21), o mesmo estabelece que incorre em improbidade administrativa o governador e os prefeitos que não cumprirem como que está disposto na referida Lei, resultando na elaboração e aprovação, no prazo de três anos, do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, ou seja, até 12/01/2018.

Assim, a elaboração de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, como acontece atualmente em Salvador, de forma concomitante

com a formulação de estratégias para 2049 (SALVADOR, [2015]), deveria estar integrada à realidade metropolitana. Estará isto, de fato, ocorrendo ou não? É o que será visto a seguir.

Salvador: uma região metropolitana sem governança

A resposta à questão anteriormente colocada é: não, ou seja, não obstante a existência de expressivas demandas atuais e futuras (mobilidade, habitação, resíduos sólidos, segurança, saúde, educação e meio ambiente), além das que foram apresentadas anteriormente, não há uma integração do planejamento de Salvador com o planejamento de outros municípios e vice-versa. Cabe destacar, de imediato, que a desintegração atual compromete a eficiência e a eficácia de cada plano municipal, considerando a forte interdependência entre todos os municípios metropolitanos. Desconsiderar esta nova realidade, construída nas últimas décadas, além de complicado institucionalmente, a partir do Estatuto da Metrôpole, certamente afeta a qualidade do Plano Diretor e sua futura gestão.

Este é o maior problema atual de Salvador e de sua região metropolitana e que compromete significativamente o futuro de ambas. Para explicar a realidade de nossos dias, é preciso registrar que o Estado da Bahia instituiu a Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, que cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, estabelecendo uma estrutura de governança e um sistema de planejamento metropolitano. (BAHIA, 2014) A referida Lei também instituiu o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador, além de regulamentar, no âmbito da RMS, a Lei Federal nº 11.445/2007, sobre saneamento básico. (BRASIL, 2007)

Desta forma, o Estado da Bahia se afastou da possibilidade de implantar um Consórcio Público Intermunicipal, previsto no Art. 241 da Cons-

tituição de 1988 e na Lei nº 11.107/2005, que estabelece as normas gerais para a instalação de consórcios públicos (BRASIL, 2005). No Brasil, um exemplo pioneiro é o do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que reúne sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Já o Consórcio Metropolitano de Porto Alegre/Rio Grande do Sul, um arranjo institucional que abrange toda a Região Metropolitana busca romper com a fragmentação e as ações setoriais.

Na Bahia, com base no Artigo 2º, a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo e personalidade jurídica de direito público, tem por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes da Região Metropolitana de Salvador. O parágrafo 2º do referido Artigo define, sem prejuízo de outros previstos na legislação, como funções públicas de interesse comum, a mobilidade urbana, o transporte público de qualquer natureza, o saneamento básico, o aproveitamento de recursos hídricos, a preservação do meio ambiente, a distribuição de gás canalizado, a habitação popular, a manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento, a ocupação e uso do solo urbano.

A estrutura da Entidade Metropolitana é constituída pelo Colegiado Metropolitano, composto pelo Governador do Estado e pelos prefeitos, pelo Comitê Técnico, formado por representantes do Estado da Bahia, por representantes do município de Salvador e por um representante de cada um dos demais municípios metropolitanos, pelo Conselho Participativo, a ser composto por 30 membros, sendo um representante de cada Legislativo municipal e os demais representantes da sociedade civil e, finalmente, pelo Secretário Geral da Entidade Metropolitana. O regimento interno estabelece que, até que haja eleição pelo colegiado, as funções de Secretário-geral serão exercidas pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

A matéria é polêmica, o que determinou o não reconhecimento da Entidade Metropolitana pela Prefeitura Municipal de Salvador, e a sua ausência nas reuniões do Colegiado da Entidade Metropolitana, para não legitimar sua criação. O argumento da Prefeitura de Salvador é o de que a Entidade fere o modelo federativo constitucional, uma vez que promoveu intromissão do Estado da Bahia na administração de importantes questões das municipalidades que compõem a Região Metropolitana de Salvador, reduzindo sua autonomia. Em outras palavras, coloca a sua argumentação com base no modelo político institucional brasileiro dividido em União, Estados, Distrito Federal e Município, todos autônomos (Constituição Federal Art.18). Em 14 de agosto de 2014, o Partido Democrata, partido do atual prefeito da capital, entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI 5155), ainda não julgada. (BRASIL, 2014a) O argumento é o de que a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador viola o modelo federativo brasileiro constitucionalmente estabelecido, porquanto prevê indevida intromissão do Estado da Bahia na administração das municipalidades. (BRASIL, 1988, 2014b)

Já os municípios de Camaçari, Dias d'Ávila, Itaparica, Pojuca, Simões Filho e Vera Cruz também ingressaram, em 10 de outubro de 2014, com um pedido de *Amici Curiae* de forma oposta ao posicionamento de Salvador, com o interesse de preservar a Entidade Metropolitana de Salvador. (BRASIL, 2014c)

Assim, fica difícil imaginar que uma instituição de planejamento metropolitano possa efetivamente funcionar sem a plena participação da metrópole, no caso, Salvador, como vimos, a grande “cabeça” da região do ponto de vista demográfico e econômico, além de político.

O município de Salvador teve, e tem, problemas judiciais com o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUS), aprovados em 2011. (SERPA, 2014) O Plano anterior, de 2004, também teve problemas legais.

O Plano e a Lei de 2011 foram declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça da Bahia em 14 de outubro de 2013. A Prefeitura de Salvador está elaborando, como já foi dito, uma nova LOUS e um novo PDDU a serem concluídos no segundo semestre de 2015 e, ao mesmo tempo, discute o futuro de Salvador no Plano Salvador 500. (SALVADOR, [2015])

Visando contribuir para a discussão sobre o rompimento do impasse atual, apoiados nas ideias sobre interação social para a melhoria da qualidade de vida (CLAVAL, 1981), e a construção de uma região política concreta que maximize os interesses comuns para a solução de seus problemas, na perspectiva do futuro (DICKINSON, 1961), o Quadro 1 apresenta as principais etapas para a montagem de um planejamento urbano e metropolitano, apoiado no Estatuto da MetrÓpole. (BRASIL, 2015)

As duas primeiras etapas são essenciais para a plena implementação do Estatuto da MetrÓpole em nosso meio, especialmente a da discussão entre o Estado e a Prefeitura sobre a situação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador e da Ação Direta de Inconstitucionalidade diante das diretrizes do Estatuto da MetrÓpole, considerando que as duas questões perderam, em muito, sua razão de ser com a nova lei. É um bom momento e uma boa oportunidade para se chegar rapidamente a um acordo político-institucional. Sem ele, as demais etapas do processo serão totalmente inviáveis.

Salvador e sua Região Metropolitana tiveram, e têm, muitos projetos importantes, mas não têm, até hoje, planos abrangentes e plenamente integrados de planejamento metropolitano.

Confirmando o que foi dito, o Quadro 2 lista os principais planos, projetos e empreendimentos previstos em andamento na região.

A maioria dos planos, projetos e empreendimentos terá grande impacto urbano e regional e envolve o Governo Federal, Governo Estadual, Prefeitura de Salvador, várias prefeituras da região e a iniciativa privada. Mas não há um processo que discuta e integre todo este conjunto. Pelo contrário, há até duplicação de projetos, como o que acontece claramente

com o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) do subúrbio ferroviário e os trens que saem de Salvador. Com isto, confirma-se que temos projetos, mas não planejamento metropolitano.

Quadro 1 - Montagem do planejamento urbano e metropolitano na RMS com base no Estatuto da Metrópole (2015)

ELEMENTOS FUNDAMENTAIS: ETAPAS	GOVERNO DO ESTADO	PREFEITURA DE SALVADOR	DEMAIS MUNICÍPIOS DA RMS	PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL (ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E EMPRESARIAIS)
Negociação com base no Estatuto da Metrópole (2015)	→	↔	↔	Recomendada pelos autores ←
Negociação com base na Entidade Metropolitana da RMS e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (2015)	→	↔	↔	Recomendada pelos autores ←
Negociações com base nas diretrizes do planejamento metropolitano (2016/início do primeiro semestre)	→	↔	↔	Recomendada pelos autores ←
Montagem da estrutura básica do planejamento metropolitano; instância executiva composta por representantes dos entes federativos; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnicas, consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (2016/início do primeiro semestre)	→	↔	↔	Obrigatória ←
Discussão e elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (2016-2017)	→	↔	↔	Obrigatória ←
Compatibilização dos PDDUs ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado Metropolitano (2016-2017)	→	↔	↔	Recomendada pelos autores ←
Aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado mediante lei estadual até 12/01/2018	→	↔	↔	Recomendada pelos autores ←

Observação: situação em agosto de 2015. Direções políticas e institucionais: → e ← e ↔

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 2 - Planos, projetos e empreendimentos previstos e em andamento na RMS e Baía de Todos-os-Santos (BTS)*

PLANOS, PROJETOS E EMPREENDIMENTOS
<p>Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (2016-2019);</p> <p>Plano Salvador 500;</p> <p>Requalificação da orla da baía e da orla atlântica de Salvador;</p> <p>Implantação de transporte metropolitano de alta capacidade (metrô) na RMS, entre Lauro de Freitas e Salvador;</p> <p>Duplicação de vias nos corredores alimentadores;</p> <p>Novas avenidas ligando a Av. Paralela ao subúrbio ferroviário;</p> <p>Nova avenida (projeto Linha Viva) ligando o Acesso Norte à rodovia CIA-Aeroporto;</p> <p>Nova avenida (Via Atlântica), entre a Avenida Otávio Mangabeira e a Paralela;</p> <p>Requalificação do sistema Ferry-Boat;</p> <p>Construção/recuperação dos terminais na BTS;</p> <p>Trem Salvador/Aracaju;</p> <p>Trem rápido Salvador/Feira de Santana;</p> <p>Trem regional – Salvador (Paripe)/Alagoinhas;</p> <p><i>Bus Rapid Transit</i> (BRT) Iguatemi – Lapa (Av. Juracy Magalhães Júnior e Av. Vasco da Gama);</p> <p>Metrô Cajazeiras e Cajazeiras – Simões Filho;</p> <p>Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) subúrbio ferroviário;</p> <p>Estaleiro Enseada do Paraguaçu (EEP);</p> <p>Ponte Salvador – Itaparica/Sistema Viário-Oeste;</p> <p>Programa de Monitoramento da Baía de Todos os Santos;</p> <p>Plano de Reabilitação Integrado e Participativo do Centro Antigo de Salvador;</p> <p>Porto de Aratu;</p> <p>Outros portos no Complexo Portuário da BTS;</p> <p>Sistema BA-093 e BA-526;</p> <p>Usina de regaseificação e GASENE;</p> <p>JAC Motors;</p> <p>Reforma e adequação do Aeroporto Internacional de Salvador, com construção de uma segunda pista;</p> <p>Programa “Minha Casa Minha Vida”;</p> <p>Terminal turístico no Porto de Salvador.</p>

*com impacto na RMS.

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em IPEA (2013) e Salvador ([2015]).

Agravando todo este contexto bastante problemático, é preciso considerar que as atribuições constitucionais não contemplam de forma expressiva recursos para os municípios. Também o Estatuto da Metrópole deixou de criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, artigo vetado pela Presidência da República. A Tabela 9 mostra a distribuição da receita arrecadada pelos tributos federais, estaduais e municipais.

Portanto, a inexistência de recursos metropolitanos e a fragilidade dos recursos estaduais e municipais agrava ainda mais a situação das regiões metropolitanas brasileiras.

Tabela 9 - Constituição de 1988: distribuição de competências tributárias e partilha de receitas

(CONTINUA)

COMPETÊNCIA	PARTILHA/DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL (%)			
	União	Estados	Municípios	Macrorregiões
TRIBUTOS DA UNIÃO				
Imposto de Importação	100			
Imposto de Exportação	100			
Imposto de Renda (IR) mais Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	52	21,5 (FPE)	23,5 (FPM)	3,0 (fundos regionais N, NE e CO)
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)		7,5 (FPEX)	2,5 (FPEX)	
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	100 (exceto IOF-Ouro)	30 (IOF-Ouro)	70 (IOF-Ouro)	
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	80	20		
Contribuições sociais	Variável conforme o tributo	Repasses da União no âmbito do SUS	Repasses da União no âmbito do SUS	

(CONCLUSÃO)

COMPETÊNCIA	PARTILHA/DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL (%)			
	União	Estados	Municípios	Macrorregiões
Contribuições de intervenção no domínio econômico ou de interesse de categorias profissionais ou econômicas	100 (exceto Cide-Combustíveis)	21,75 (Cide-Combustíveis)	7,25 (Cide-Combustíveis)	
TRIBUTOS DOS ESTADOS				
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS)		75	25	
Imposto de Transmissão Causa Mortis e por Doação (ITCD)		100		
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)		50	50	
TRIBUTOS DOS MUNICÍPIOS				
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU)			100	
Imposto de Transmissão Inter Vivos			100	
Imposto sobre Serviços (ISS)			100	
Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública			100	

Fonte: Elaboração dos autores baseado em Araújo e Fernandes (2014).

Considerações finais

Concluindo, é preciso destacar que, nas últimas décadas, Salvador e sua Região Metropolitana cresceram bastante, mas não se desenvolveram no sentido amplo do termo. Ou seja, não conseguiram introduzir inovações integradas nos campos político, institucional, econômico, social, cultural e espacial capazes de alterar estruturas, processos e funções que repercutiriam favoravelmente na difusão generalizada da melhoria da qualidade de vida. (SOUZA, 2005)

O grave impasse político e institucional de nossos dias, caracterizando a RMS como uma situação entre a “caixa preta” e o projeto político e como uma “região entregue à sua própria sorte” (BOISIER, 1992, 1996), é o corolário do contexto apresentado.

Para agravar ainda mais a situação, é preciso considerar que Salvador (e recentemente Lauro de Freitas) praticamente não dispõe de áreas para se expandir, como já foi apontado anteriormente para Salvador. (SILVA, 1996; CARVALHO, 2002) A este respeito, o novo planejamento deveria priorizar estudos sobre as grandes áreas desocupadas do CIA que abrangem parte dos municípios de Salvador, Simões Filho e Candeias; verdadeiro, “*no man’s land*” (“terra de ninguém” ou local de desova de cadáveres). Muitas empresas estão fechadas e há muitos espaços para vender ou alugar.

Ao mesmo tempo, cresceu enormemente a interdependência entre os municípios da região, consolidando o processo de metropolização, o que é facilmente percebido e mensurável pelos fluxos intensos de veículos de carga e passageiros na região e, em especial, pelas migrações pendulares que se processam entre Salvador e municípios vizinhos e vice-versa. Temos, portanto, uma só realidade urbana, de caráter metropolitano, que experimenta praticamente o esgotamento, em termos amplos, do modelo de crescimento e isto está acontecendo junto com o acirramento da competição intermetropolitana, como, por exemplo, entre Salvador, Recife e Fortaleza. Fortaleza, por exemplo, dispõe, hoje, de um grande e

moderno centro de convenções, de padrão internacional, e Recife, de um Porto Digital, extremamente dinâmico e empreendedor na área da tecnologia da informação e comunicação, resultado do dinamismo da Universidade Federal de Pernambuco. Além disso, ocorre também o importante crescimento das cidades médias do Estado da Bahia, em especial com o dinamismo da economia urbana (serviços e indústria) de Feira de Santana, hoje, Região Metropolitana de Feira de Santana. Isto deveria envolver, portanto, no contexto da nossa proposta de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano Integrado, a discussão de estratégias de desenvolvimento a curto, médio e longo prazo, agregando as escalas municipais e regionais e todas as questões de interesse comum. (SILVA, 2015) Como exemplo da competição intermetropolitana, Salvador não conseguiu participar da disputa promovida pelas companhias aéreas TAM e LAM, formando o novo grupo LATAM, para a localização de um grande *hub* (um centro de conexões de voos domésticos e internacionais) na região Nordeste. A empresa está decidindo entre Recife, Natal e Fortaleza.

Por conseguinte, a RMS precisa priorizar estrategicamente a implantação de novas, dinâmicas e agregadoras atividades industriais e de serviços de alto nível, especialmente as relacionadas com turismo, cultura, saúde, educação, ciência, inovação e tecnologias da informação. Só assim será possível vislumbrar, no contexto do planejamento metropolitano, assentado sobre processos de governança, um futuro melhor para todos em Salvador e na RMS.

Referências

ARAÚJO, S. M. V. G. de; FERNANDES, A. S. A. Os desafios da governança interfederativa. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília. *Anais eletrônicos...* Brasília: ABCP, 2014. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403667081_ARQUIVO_Araujo_Suely_abcp_completo.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BAHIA. Lei Complementar n. 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador. *Diário Oficial da Bahia*, Salvador, v. 98, n. 21.449, 13 jun. 2014a. Disponível em: <<http://www.jornalgrandebahia.com.br/wp-content/uploads/2014/07/DECRETO-N%C2%BA-15.244-DE-10-DE-JULHO-DE-2014.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BAHIA. *VLT Metropolitano*. Salvador: Secretária de Desenvolvimento Urbano, [2014b]. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BOISIER, S. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi estados y cuasi empresas. In: BOISIER, S. *El difícil arte de hacer región*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos, 1992. p. 169-214.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 13, p. 111-143, jun. 1996.

BRASIL. Ação direta de inconstitucionalidade n. 5155. *Supremo Tribunal Federal*, Brasília, DF, 14 ago. 2014a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4614803>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Ação direta de inconstitucionalidade n. 5155: pedido de ingresso como amicus curiae. *Supremo Tribunal Federal*, Brasília, DF, 11 set. 2014b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4614803>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Ação direta de inconstitucionalidade n. 5155: pedido de ingresso como amicus curiae. *Supremo Tribunal Federal*, Brasília, DF, 10 out. 2014c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4614803>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <<http://www10.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2001/10257.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/83137900/dou-secao-1-13-01-2015-pg-2/pdfView>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

CARVALHO, S. S. de. *Áreas livres para ocupação urbana no município de Salvador*: uma aplicação das tecnologias de geoprocessamento na análise espacial. 2002. 90 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

CLAVAL, P. *La logique des villes*. Paris: LITEC, 1981.

CLEMENTINO, M. do L. M.; ALMEIDA, L. de S. B. Construção técnico-política de governança metropolitana. *Cadernos Metrôpoles*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 201-224, maio 2015.

DAVOUDI, S. Governing polycentric urban regions: the challenge of collective actions. In: THIERSTEIN, A.; FÖRSTER, A. (Ed.). *The images and the region - Making mega-city regions visible!* Baden/Switzerland: Lars Müller Publishers, 2008. p. 59-66.

DICKINSON, R. E. *Ciudad, region y regionalismo*. Barcelona: Ediciones Omega, 1961.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). *Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, 2011*. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2011. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas de População, 1999 e 2005*. Rio de Janeiro, [2005]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/default.shtm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas populacionais para os municípios e para as unidades da federação brasileira em 01.07.2015*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 1 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Produto Interno Bruto dos Municípios, 1999-2012*. Rio de Janeiro, [2012]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2012/default.shtm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sidra: Censos Demográficos, 1970-2010*. Rio de Janeiro, [2010a]. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=202>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sidra: Censo Demográfico, 2010*. Rio de Janeiro, [2010b]. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=202>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA E APLICADA (IPEA). *Atlas de Desenvolvimento Humano, 1991 e 2010*. Rio de Janeiro, [2010]. Disponível em: <<http://atlasbrasil.ipea.gov.br/2013/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA E APLICADA (IPEA). *Governança metropolitana no Brasil: Relatório de pesquisa – Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana – Região Metropolitana de Salvador*. Brasília: IPEA, 2013.

KLINK, J. J.; RIBEIRO, L. (Coord.). *Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2008.

KLINK, J. J. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educação*, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? *Observatório das Metrópoles*, Rio de Janeiro, p. 1-15, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SALVADOR. *Plano Salvador 500*. Salvador: Prefeitura Municipal, [2015]. Disponível em: <<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/conheca/1-o-que-ae>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SERPA, A. Conflitos, meio ambiente e resistência no espaço urbano. In: OLIVEIRA, F. G. de et al. (Org.). *Geografia urbana: ciência e ação política*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014. p. 103-116.

SILVA, S. B. de M. e. Reavaliando os principais problemas de Salvador. *Cadernos de Geociências*, Salvador, v. 5, p.43-58, nov., 1996.

SILVA, S. B. de M. e. A hora e vez do plano metropolitano. *A Tarde*, Salvador, p. A2, 29, abr. 2015.

SILVA, S. B. de M. e; SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. *Scripta Nova*, Barcelona, v. 18, n. 479, jun. 2014a. Não paginado. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-479.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SILVA, S. B. de M. e; SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. Regiões metropolitanas na atualidade brasileira: um estudo comparativo. In: CARVALHO, I. M. M. de et al. (Org.). *Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2014b.p. 23-43.

SOUZA, C. Cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. In: CARVALHO, I. M. M. de C.; CORSO, G. C. (Org.). *Como anda Salvador*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 213-228.

METRÓPOLE E GESTÃO URBANA CORPORATIVA

o que muda na produção recente das cidades
brasileiras? Impactos e tensões na Região
Metropolitana de Salvador

Angela Gordilho Souza

Introdução

Depois da chamada “década perdida”, o recente ciclo de crescimento econômico no Brasil, de início dos anos 2000 até meados desta nova década, em uma condição econômica favorável como país emergente, frente ao panorama da crise financeira mundial, que se estabeleceu em 2008, trouxe grandes investimentos urbanos, com destaque para a retomada acelerada do setor da construção, com importantes impactos na produção das grandes cidades. Nesse contexto, a implantação de um novo Sistema

Nacional de Habitação ampliou as possibilidades de financiamentos, intensificando fortemente o mercado imobiliário, além de trazer subsídios para a habitação social, segmento que se ampliou, sobretudo a partir de 2009, com a implantação do programa Minha Casa Minha Vida. Concomitantemente, grande monta de recursos públicos foram investidos em empreendimentos urbanos, com a implantação de grandes projetos polos de serviços, renovação de áreas deterioradas, infraestrutura para mobilidade e logística, logo direcionados para a realização da Copa do Mundo 2014, realizada no Brasil. Com esse aquecimento econômico, o setor privado também ampliou seus investimentos na construção de novos *shopping centers* e outros empreendimentos voltados para o comércio e serviços. Também em escala mais pulverizada, ainda que significativa, com a ampliação da renda para as populações mais pobres, ocorreram mais investimentos individuais na ampliação e verticalização das unidades habitacionais existentes nas inúmeras ocupações informais das favelas, recorrentes, sobretudo, nas grandes metrópoles brasileiras.

Ocorrendo de forma acelerada e concomitante, essas diversas dimensões de investimentos, entretanto, não seguiram um planejamento integrado para o alcance de um patamar mais qualitativo de crescimento dessas cidades, na direção de um contexto urbano metropolitano de interesse coletivo e mais sustentável, condições indispensáveis para a conquista de uma maior urbanidade e cidadania. Em sentido adverso, o que se verifica é uma acentuação do padrão de fragmentação e segregação socioespacial frequente nas cidades brasileiras, com novos desdobramentos dessas relações na configuração, no uso e consumo da metrópole expandida. Nesse movimento, observa-se uma crescente inserção da ação empresarial corporativa na produção das cidades, em que os consórcios de poucas grandes empresas atuam desde as definições dos projetos, produção e gestão do espaço urbano e dos equipamentos coletivos, sem que essas propostas sejam discutidas de forma mais ampla no âmbito dos interesses coletivos. Que cidades estamos

produzindo? Quais os cenários atuais na configuração urbana? Quais as tensões e perspectivas no fortalecimento dessa dinâmica? São questões percorridas pelo texto a seguir apresentado.¹

Considerando o atual processo de urbanização brasileiro no contexto de inserção das cidades na globalização ampliada dos processos de acumulação, são analisados os impactos dessa dinâmica nas intervenções recentes na cidade de Salvador e sua Região Metropolitana, terceira maior capital em população no Brasil e uma das doze cidades-sede que receberam os investimentos preparatórios para realização da Copa do Mundo em 2014. Para isso, são ilustrados os principais projetos urbanos aí realizados nessa última década: as articulações público-privado nas suas definições de produção, as características de inserção urbana e os processos socioespaciais esboçados na reestruturação emergente dessa metrópole, suas tensões e perspectivas. Demonstra-se que essa conjugação de práticas diversificadas, aparentemente desassociadas, requalifica espacialmente a metrópole e os seus conteúdos socioespaciais, numa crescente hegemonia da lógica do empreendedorismo urbano de gestão privada consorciada, na esfera de atuação pública. Na produção do espaço, resulta em uma maior intensidade da densificação precarizada existente, marcada pela ausência de gestão pública de interesse coletivo, e um crescente movimento de privatização seletiva e exclusividade de acesso aos novos empreendimentos urbanos, em detrimento

1 Este trabalho analisa os resultados de pesquisas desenvolvidas pela autora no Laboratório de Habitação e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (LabHabitar/FAUFBA), entre 2012 e 2015, no âmbito de dois projetos em rede: Metrôpoles na Atualidade Brasileira: Região Metropolitana de Salvador – Programa de Apoio a Núcleos de Excelência/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Pronex/Fapeb), 2011-2015, Universidade Federal da Bahia/Universidade Católica do Salvador (UFBA/UCSal); e o Projeto Nacional Metropolização e Megaeventos: impactos dos Jogos Olímpicos/2016 e Copa do Mundo/2014 – Financiadora de Estudos e Projetos/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Finep/CNPq), 2011-2014 –, proposto pelo Observatório das Metrôpoles/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/ UFRJ), com núcleos de pesquisa nas doze cidades-sede. Sintetiza as publicações da autora sobre os resultados parciais obtidos, com diferentes enfoques (GORDILHO-SOUZA, 2012, 2014a, b, 2015), ao tempo em que atualiza os dados para Salvador.

da valorização dos espaços públicos e do ambiente urbano, pelo direito a cidades melhores e mais justas.

Planejamento estratégico, gestão corporativa e contradições na urbanização do Brasil²

No processo crescente de globalização da economia e ampliação do consumo dos lugares, os megaeventos mundiais, que recorrentemente ocorriam nos países centrais, passam a ser sediados em alternância com países de economias emergentes, como recentemente ocorreu com a China (2008) e África do Sul (2010), seguidos pelo Brasil (2014 e 2016) e Rússia (2014 e 2018). Nessas situações, as adversidades urbanas decorrentes do imenso passivo de déficits sociais acumulados e as demandas urbanas acabam por trazer outros desdobramentos quanto aos investimentos preparatórios nas cidades-sede.

O argumento em favor do legado para as cidades que acolhem o megaevento é que os grandes investimentos públicos realizados trazem outros benefícios indiretos, além dos novos equipamentos urbanos e melhorias implantadas: atraem capitais e novos investimentos, criam empregos e geram renda. Com base nesses argumentos, justifica-se a exigência de agilidade de execução dos preparativos, decididos de forma centralizada e imprimindo medidas de exceção nos ajustes legais para a sua realização, com grandes investimentos públicos que se viabilizam por meio de parcerias do setor público com o setor privado.

Utiliza-se, assim, o receituário surgido com o chamado “planejamento estratégico”, implantado com sucesso emblemático em Barcelona, por ocasião das Olimpíadas de 1992, sendo propagado desde então. (BORJA; CASTELLS, 1997) Como discutido por diversos autores que se debruça-

² Os primeiros ensaios dessa análise foram desenvolvidos em trabalhos anteriores da autora. (GORDILHO-SOUZA, 2014a, b, 2015)

ram sobre o tema, essas intervenções trazem, como principais pressupostos conceituais na recuperação de áreas urbanas degradadas, o redesenho da cidade a partir de grandes projetos-âncora, que criam novas centralidades alavancadas pelo *marketing* urbano e pelas Parcerias Público-Privadas (PPPs). (ARANTES, 2012)

Ao analisar o caso da área portuária desativada de Baltimore, nos EUA, uma das primeiras experiências desse tipo de intervenção urbana, na década de 1960, Harvey (2004, p. 190) acusa os investimentos públicos permanentemente aplicados de “alimentar o monstro do centro da cidade.” Para ele, a parceria entre o poder público e a iniciativa privada significa que o poder público entra com os riscos e a iniciativa privada fica com os lucros, num movimento de expansão do capital corporativo de inserção financeira. Nessas iniciativas, são visualizados nichos de oportunidades de negócios no território. Mais do que o solo urbano em si, neles a cidade aparece como agente econômico, mercadoria, sendo o *marketing* promocional o elemento propulsor. (VAINER, 2000) Para Arantes (2012, p. 8), esse é “um dos traços do urbanismo dito de última geração; vive-se à espreita, de ocasiões [...] para fazer negócios!”. O que “está à venda é um produto inédito: a própria cidade.” Nos seus estudos comparativos sobre Barcelona e Berlim, ela destaca o papel do almejado consenso, que viabiliza celeridade sem riscos. Seguindo esse caminho, salienta, como um dos principais ingredientes desse urbanismo empresarial, a cultura como *marketing* urbano: a cidade espetáculo posta à venda. São processos de renovação urbana que acabam por atrair novos usos e rendas superiores às dos moradores tradicionais, elevando os preços imobiliários e, nas palavras da autora, provocando um “arrastão gentrificador de grandes proporções”.

Essas ações têm sido amplamente replicadas mundo afora, gerando um intenso debate dos reais benefícios urbanos trazidos para a coletividade. Ao atingirem os objetivos de ganhos de capital, com processos altamente especulativos, nem sempre as intervenções promovem benfeitorias

duradouras para os lugares. Acarretam prolongado endividamento público e dívidas sociais geradas pela expulsão de moradores pobres das áreas de intervenção, seja diretamente pela apropriação das antigas moradias, seja indiretamente com o enobrecimento das áreas em que se inserem.

Os países centrais, tanto pela preponderância na acumulação econômica quanto pelo alto nível de desenvolvimento social e tecnológico, ingressaram nessa era do neoliberalismo corporativista com infraestrutura urbana, bens de consumo coletivo e logística amplamente solucionados, sobretudo em decorrência dos grandes investimentos públicos do estado de bem estar social no pós-guerra mundial. Situações adversas são encontradas nos países periféricos, em condições urbanas insuficientes, altamente densificadas, segregação social, exclusão, violência, poluição, mobilidade reduzida, ambientes insalubres, ausência de espaços públicos e áreas verdes, dentre outros problemas. As benfeitorias coletivas são mal distribuídas e, portanto, constituem situações mais vulneráveis e fortemente impactadas por esses processos especulativos e excludentes.

No Brasil, esses conflitos despontam com a urbanização acelerada, gerada no processo de industrialização da década de 1930, quando a população rural representava cerca de 70% do total de 37 milhões de habitantes. Desde então, o êxodo rural passa a ocorrer de forma muito acelerada e concentrada para as grandes cidades-capitais, atingindo índices de crescimento acima de 5% a.a. A partir dos anos 1970, a população urbana (52 milhões de habitantes) supera a rural (41 milhões de habitantes), e ainda que se registrem menores índices de crescimento populacional e uma maior distribuição da população urbana no território brasileiro, as metrópoles continuam a crescer. No censo de 2010, apenas 15,65% de um total de 190,7 milhões de brasileiros correspondia à população rural, com índice negativo de crescimento. Nas metrópoles, esse índice também decresce, alcançando uma média próxima a 1% a.a. Mantêm-se, entretanto, altíssimos índices de densidade nas capitais, com intensiva expansão periférica, pautada na concentração da propriedade fundiária,

baixa capacidade de renda, informalidade da ocupação do solo e insuficiência de infraestrutura.³

Embora o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo de 2010, aponte uma urbanização ampliada em todo o território brasileiro, sobretudo nas regiões Norte e Centro-Oeste, sinalizando também o crescimento de cidades médias, as metrópoles seguem abarcando significativa parcela da população brasileira. (SILVA, 2011) Esse tipo de expansão urbana implica custos crescentemente elevados, sobretudo para transporte e habitação, com graves consequências na mobilidade e qualidade ambiental dessas áreas urbanas. Nesse ano-base, as regiões metropolitanas (RMs) já eram em número de 50, além das três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Ride). O somatório populacional, nessas regiões, atingia, então, quase a metade da população do país, e, por sua vez, metade disso, nas sete maiores metrópoles. (IBGE, 2011)

Vários outros fatores, além do rápido fluxo migratório demográfico e da concentração populacional metropolitana, contribuíram para um crescimento urbano conflituoso e complexo, em que mesmo as cidades planejadas, a exemplo de Curitiba, Brasília e Goiânia, não fugiram a essa regra. Nas grandes cidades brasileiras, altamente segregadoras da pobreza, a maioria de seus habitantes estão excluídos dos benefícios urbanos. Estima-se que, nas cidades-capitais, entre 20% e 60% da população esteja morando em áreas de favelas, vilas, cortiços e outros tipos de habitação precária e informal, variando conforme a região do país, com maiores índices nas regiões Nordeste e Norte.⁴

3 Em 1930, a população é estimada; não houve censo no Brasil. A partir da década de 1940, progressivamente, os censos demográficos do IBGE, a cada década, apontam um acentuado crescimento da população urbana: em 1970, correspondendo a 55,9%. Em 1991, 75,5%, e, em 2010, 84,4%. (IBGE, 2011)

4 Os dados oficiais divulgados variam tanto por região quanto pela metodologia utilizada para aferição. Conforme o censo do IBGE, em 2010, referindo-se ao índice de aglomerados subnormais, o Brasil tinha 11,4 milhões de pessoas vivendo em 3,2 milhões de domicílios localizados em 6.329 favelas por todo o país. Considerando o total de população nas cidades capitais, onde está a maior parte das favelas, essa indicação representaria 25,6% dos seus habitantes. A concentração dessas ocupações é ainda maior ao se considerar apenas as grandes metrópoles. (IBGE, 2011)

Esse passivo – fruto de um modelo de crescimento de grande concentração de renda e da propriedade fundiária, da alta espoliação do trabalho, da especulação imobiliária e da exclusão social para a maioria da população – se materializa nesse padrão de ocupação desigual e complementar. (OLIVEIRA, 1972; SANTOS, 1979) Se, por um lado, esse modelo levou o país, em curto prazo, ao topo das maiores economias do mundo, ocupando o 7º lugar na classificação do Produto interno bruto (TUON, 2013), por outro, o coloca entre os mais deficitários no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ocupando 85º lugar em uma lista de 185 países, conforme relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (PNUD, 2013)

Na conquista de cidades mais adequadas e socialmente justas, a agenda urbana no Brasil não pode ignorar essa imensa dívida social e as demandas de qualidade do espaço urbano. Certamente, a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei federal Nº 10.257/2001, trouxe grandes avanços na definição de instrumentos capazes de garantir o direito social à moradia e à cidade. (BRASIL, 2001) Decorrida mais de uma década da sua implementação, impulsionada pela criação do Ministério das Cidades, em 2003, são muitos ainda os desafios colocados para sua plena efetivação.

Na provisão habitacional, o déficit quantitativo estimado em 2008 era de cerca de 5,6 milhões de unidades, o que, em termos relativos, representava 9,7% do estoque de domicílios do país concentrado na faixa da população com renda de até R\$2.325 (96,6%). (BRASIL, 2011a)⁵ Contraditoriamente, no total dos 67,6 milhões de domicílios recenseados em 2010, foram encontrados 6,1 milhões de domicílios vagos, ou seja, disponíveis para uso, dado equivalente ao déficit habitacional estimado. (IBGE, 2011) Soma-se a isso um expressivo déficit qualitativo, relacionado a inadequações dos domicílios existentes, com números expressiva-

5 Conforme estudo do Ministério das Cidades, “Déficit habitacional no Brasil”, publicado em julho de 2010, com base na metodologia da Fundação João Pinheiro, aplicada desde 2000. (BRASIL, 2011a)

mente maiores, correspondendo à ausência de infraestrutura adequada, densidades muito elevadas, escassez de áreas livres e de outros benefícios coletivos para uma moradia de qualidade, o que caracteriza tantas ocupações informais do tipo favelas, vilas e invasões.

Entre os problemas mais agudos nas grandes cidades brasileiras, além de moradia deficiente, está o caos no trânsito e as dificuldades de mobilidade, tanto nas metrópoles como nas cidades médias, agravando a qualidade de vida individual e coletiva. A priorização do automóvel, em detrimento do transporte público, asfixia as condições de mobilidade e acessibilidade urbana, penalizando, sobretudo, as camadas da população de mais baixa renda em seu deslocamento cotidiano.

Outra questão crucial para uma melhor qualificação das grandes cidades brasileiras na atualidade é a degradação das suas áreas centrais. Quase sempre de valor histórico, os centros urbanos detêm um grande número de imóveis fechados e em ruínas, situação agravada pelas ocupações precárias de famílias sem-teto. Em contraposição, os novos projetos de habitação de interesse social buscam, prioritariamente, áreas livres nas periferias, deixando esvaziado o parque imobiliário dos centros urbanos.⁶

Estatuto da Cidade, conquistas, retrocessos e desafios no direito à cidade

Depois de um longo período sem grandes investimentos urbanos no Brasil, entre meados dos anos 1980 e 1990 – década considerada perdida, com a forte contenção de gastos públicos imposta pelas medidas

6 As ocupações em imóveis, nas áreas centrais, constituem adaptações em fábricas e edificações desativadas, de uso público e privado, geralmente com problemas jurídicos e em estado precário de conservação, que exigem adequações para uso como moradia. Já as áreas livres da periferia urbana dos municípios-capitais, quando disponibilizadas, atingem valores imobiliários muito altos em função da escassez de vazios remanescentes. Ver, nesse sentido, os estudos empreendidos para Salvador. (GORDILHO-SOUZA, 2008, 2010)

econômicas de equilíbrio fiscal e de controle inflacionário –, verifica-se, na década seguinte, a retomada de investimentos federais. Novas políticas urbanas são implementadas a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades. Passam a ter um amplo espectro de atuação, fortalecendo a diversidade e a relação entre habitação e cidade. Foram criadas, para isso, secretarias nacionais de habitação, saneamento, mobilidade e programas urbanos. Na produção habitacional, a partir de 2005, simultaneamente ao incentivo de produção via mercado, foram criadas, de forma pioneira, as condições para uma produção subsidiada de habitação de interesse social, resultando em um *boom* imobiliário, sem precedentes. Para isso, implantou-se, de forma descentralizada, um novo Sistema Nacional de Habitação (SNH), com dois subsistemas, sendo um para o mercado e outro de interesse social, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). De 2002 a agosto de 2010, foram produzidas, no Brasil, um total 4,3 milhões de novas unidades habitacionais, com investimentos da ordem de R\$ 243 bilhões, para todo o SNH. Pelo SNHIS, foi investido um total de R\$ 68,5 bilhões, incluindo aí R\$ 3,6 bilhões em urbanização de favelas, ainda que fosse prevista uma maior alocação, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2006. (MARICATO, 2011)

Quanto à produção de novas habitações de interesse social, o ponto de inflexão constitui o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2008, com fortes subsídios para as faixas de renda de até três Salários Mínimos (SM), dinamizando, de forma inédita, esse segmento, que sempre esteve aquém da produção de mercado, contudo imprimindo uma outra sistemática, mais centralizada. Esse programa traz um processo de produção mais ágil, por meio de contratos diretos entre a Caixa Econômica Federal, instituição responsável pela operacionalização do programa e empresas cadastradas. Assim, o PMCMV vem a contribuir para aquecimento do setor da construção civil e geração de emprego, no momento em que se intensifica a crise financeira mundial

de 2008, o que leva a identificá-lo, também, como um instrumento de dinamização da economia brasileira nesse novo quadro internacional. (ROLNIK; NAKANO, 2009)

Em apenas três anos, na sua primeira fase, de 2009 a 2011, o programa cumpre a meta de construção de um milhão de novas habitações. É reeditado como MCMV 2, no âmbito do PAC 2, com previsão de mais dois milhões de unidades a serem construídas entre 2012 e 2014, sendo a maioria – 60% – para famílias com renda de até R\$ 1.395,00.⁷ Estudos realizados para o MCMV 1 indicam a produção de habitações para além das metrópoles, em grande monta construídas em cidades menores, com mais de 50 mil habitantes e, posteriormente, em municípios menores que esse limite, como é analisado no caso da Bahia. (MASCIA, 2012) Esse processo de interiorização – possivelmente, em função da maior oferta de áreas livres e menor custo da terra, além dos dividendos políticos – contribuiu para um espraiamento da produção em todo o território brasileiro. Entretanto, contraditoriamente, os maiores déficits de habitações estão nas metrópoles e incidem nas menores faixas de rendas, questões que implicam impactos urbanos ainda pouco investigados, referindo-se ao território do país.

Esse novo quadro também está espelhado no recente fenômeno brasileiro de ascensão do consumo da chamada classe “C” emergente, correspondendo atualmente à metade dos brasileiros, que respondem por 42%

7 O MCMV 2 foi formalizado pela Medida Provisória nº 514/2010, convertida na Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Apesar desse incremento, em 2011, o Ministério das Cidades foi o mais afetado no corte do Orçamento Geral da União (OGU), com redução de R\$ 8,57 bilhões, ainda que fosse alocado R\$ 1 bilhão a mais do que em 2010. Na dotação de recursos no PAC 2, a modalidade urbanização recebeu recursos inferiores em relação ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1, somando, até início de 2013, cerca de R\$ 8,9 bilhões, quando o programa já havia atingido R\$ 472,4 bilhões. Da previsão total de R\$ 955 bilhões até 2014, R\$ 461,6 bilhões destinam-se ao PAC-energia, seguido por R\$ 278,2 bilhões destinados ao PAC-PMCMV, sendo o restante para mobilidade urbana e logística. (BRASIL, 2007, 2009a, b, 2010, 2011b)

do que é consumido no país, inclusive com forte inserção no mercado imobiliário dirigido às rendas médias, o mais crescente nos últimos anos.⁸

Com base nesse contexto recente da produção habitacional de interesse social, é possível identificar dois períodos distintos na atuação do governo federal, após a criação do Ministério das Cidades. O primeiro, de 2003 a 2008, quando é instalado um novo sistema nacional, municipalista, descentralizado e participativo, de forma integrada a outras políticas urbanas, conforme demonstram as ações promovidas no período.⁹ Buscou-se, nesse momento, a definição de políticas urbanas alinhadas ao Estatuto da cidade, o que incluía uma pluralidade de programas e agentes sociais dirigidos a diferentes demandas e déficits diagnosticados. Nesse primeiro período, além das políticas setoriais, também foram definidos os planos nacionais, com horizontes temporais de longo prazo, para as diferentes áreas de atuação do Ministério das Cidades. Nessa sistemática, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com metas previstas para o horizonte temporal de 2009 a 2023, vem dar suporte aos planos municipais, esses definidos como requisito de adesão dos municípios, com obrigatoriedade de criação de fundos e conselhos locais de habitação. (BRASIL, 2009a)

Nesse mesmo ano de 2009, concomitantemente, é definido, no âmbito da Casa Civil da presidência da república, outro viés de intervenção habitacional, com o lançamento do PMCMV, com dois subprogramas, urbano e rural – Programa Nacional de Habitação Urbana e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHU e PNHR) –, absorvido pelo Ministério

8 Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, a classe C, nova classe média, é formada por pessoas com renda familiar *per capita* entre R\$ 1.126 a R\$ 4.854. (NERI, 2010)

9 Dentre essas ações, destaca-se a 1ª Conferência nacional das cidades, ocorrida de 23 a 26 de outubro de 2003, em Brasília. O evento reuniu 2,5 mil delegados dos 27 estados, com ampla participação dos representantes dos três níveis de governo, associações de moradia e entidades profissionais e de interesse da cidade. (CONFERÊNCIA..., 2003) Seguem-se, então, as conferências municipais e estaduais, organizadas anualmente desde então.

das cidades.¹⁰ Ainda que complementar às ações previstas no PlanHab, pela sua quase hegemonia e sistemática diferenciada – mais centralizada e mais diretamente dirigida às empresas de construção –, inicia-se, então, o que se considera constituir um segundo período da política habitacional, no âmbito do SNHIS. Nesse novo momento, passa a ser prioridade a produção de novas habitações, pelo PMCMV, para três faixas de renda, de 0 a 10 (SM), com modalidades e subsídios diferenciados. Definido para alcançar maior agilidade de execução, esse programa recupera, do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH), a perspectiva de produção habitacional padronizada, atendendo basicamente a manuais com conteúdos diferenciados por faixas de renda. Corresponde a uma fase de produtividade intensiva, entretanto sem o necessário diálogo com a cidade e os déficits qualitativos acumulados.¹¹

Não obstante essa grande oferta de novas habitações, fortemente subsidiada, no enfrentamento do déficit habitacional quantitativo no Brasil, várias críticas têm sido formuladas, ressaltando-se:¹² a) quanto à inversão de prioridades, uma vez que a atual produção não atinge a maior demanda, nas faixas de menor renda, cerca de 80% do total; b) a questão projetual e construtiva, em que há graves problemas de qualidade no padrão de construção adotado e na inserção urbana do imóvel; c) na falta de um planejamento urbano de visão metropolitana para a localização dessas novas habitações, e o fato de cada município trabalhar com suas demandas isoladamente; d) a oferta de novas habitações em cidades

10 O PMCMV foi regulamentado pela Lei federal no. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, tendo, por finalidade, criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00, equivalente a 10 SM da época. (BRASIL, 2009b)

11 Os manuais disponibilizados trazem modelos de projetos arquitetônicos, de acordo com a modalidade da renda: até 3SM, acima de 3SM e até 10SM. (BRASIL, 2009a, b) Visando a celeridade na aprovação de projetos, esses modelos acabam por induzir uma padronização arquitetônica de baixa qualidade e inadequada, considerando-se as diferenças climáticas e culturais no país.

12 Vários autores trabalham essa questão, ver: Rolnik e Nakano (2009), Maricato (2011), Ferreira (2012), Cardoso (2013) dentre outros.

pequenas e médias não estar diretamente relacionada aos projetos de desenvolvimento regional; e) na produção recente para as rendas vinculadas ao mercado imobiliário, a tendência à verticalização intensiva e aos condomínios fechados, implicando, portanto, altas densidades, sem que tenha havido ampliação de infraestrutura urbana, tampouco oferta de áreas públicas para a cidade; f) a grande defasagem de investimentos em relação à qualificação de favelas, que, pela sua amplitude, deveriam ser prioridade nos investimentos metropolitanos e g) as políticas cruciais ainda não foram efetivamente implementadas, a despeito dos grandes investimentos recentes em habitação, visando mudanças urbanas mais estruturadoras e de longo prazo, sobretudo no que se refere às melhorias de urbanização, inserção e integração urbana.

Observa-se, dessa forma, um arrefecimento das conquistas do Estatuto da cidade, privilegiando-se os investimentos de interesses do mercado imobiliário, dissociados do planejamento urbano de interesse coletivo, dinâmica que mais recentemente se intensifica, com a implantação de grandes projetos urbanos acionados pelo advento da Copa do Mundo 2014 no Brasil.

A copa 2014 como marco de gestão corporativa na produção das cidades no Brasil¹³

A partir de 31 de maio de 2009, quando foram anunciadas as doze cidade selecionadas para sediar os jogos da Copa 2014, iniciam-se os pre-

13 Essa pesquisa envolveu pesquisadores das 12 cidades-sede da Copa 2014, seguido a metodologia nacional. Projeto proposto pelo IPPUR-UFRJ, sob a coordenação do prof. Orlando dos Santos Jr., foi financiado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com apoio da Fundação José Bonifácio. O Núcleo Salvador ingressou em 2012, sob a coordenação desta pesquisadora, absorvendo posteriormente outros pesquisadores, resultando em várias publicações. (GORDILHO-SOUZA, 2014b, 2015)

parativos para receber o evento.¹⁴ A partir de então, foram definidas as áreas prioritárias de investimentos, em uma Matriz de responsabilidades firmada com os entes federativos envolvidos e a Federação Internacional de Futebol (FIFA), em 2010. (BRASIL, 2010b) O documento trata da execução das ações governamentais necessárias à realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, definindo atribuições para a União, estados, Distrito Federal e municípios-sede. As prioridades de infraestrutura preparatória para o evento consistem na construção de novas arenas, investimentos na mobilidade urbana, reforma de aeroportos e portos, turismo e hotelaria, com definição de medidas conjuntas e projetos para garantir a realização dos jogos, com ampla visibilidade, conforto e segurança.¹⁵

Entre as atribuições demandadas para a realização desse megaevento esportivo no Brasil, incluem-se, portanto, um amplo financiamento do governo federal, contrapartida de recursos locais, infraestrutura disponível para o evento, estrutura para treinamentos, venda de ingressos e marcas, possibilidade de realização de eventos, segurança pública, facilidades e suporte para a mídia e telecomunicações, com instalação de alta tecnologia da informação.

Para as doze cidades-sede, foram projetados novos estádios-arenas, seguindo-se o modelo internacional de equipamento multiuso como um “negócio para consumo de esportes e de *shows*”, com projetos sofisticada-

14 Sendo o candidato único, o Brasil é anunciado pela FIFA, em 30 de outubro de 2007, como sede da Copa do Mundo de 2014, em Zurique, Suíça. Começa, então, a corrida para a seleção das cidades concorrentes para sediar os jogos (21, na época), que apresentaram seus projetos à Confederação Brasileira de Futebol (CBF). As doze cidades-sede escolhidas, entre as dezoito candidatas, foram: Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Recife (PE) e Salvador (BA). (FIFA, 2009)

15 O documento original da matriz de responsabilidades, assinado em 13 de janeiro de 2010 pelo, então, ministro do esporte e por onze prefeitos e doze governadores (Brasília, como Distrito Federal, não tem prefeito), define as responsabilidades de cada ente federativo na preparação do evento. Outras resoluções do Grupo executivo da copa do mundo FIFA 2014 trouxeram revisões e atualizações nas ações previstas, na forma de aditivos. (BRASIL, 2010b)

dos, de alta tecnologia internacional e elevados custos, todos orçados acima de R\$ 400 milhões, somando um investimento total, previsto para os doze estádios, de R\$8 bilhões. Os contratos de construção e gestão, na modalidade de PPP, foram definidos com duração de cerca de trinta anos. As demandas para as novas arenas exigiam capacidade mínima de 40 mil expectadores, atingindo-se um número próximo a 70 mil, todos com cadeiras individuais e numeradas, instalações sanitárias próximas e higienizadas, lojas, museus, restaurantes, camarotes, palcos para *shows*, instalações “VIP”, estacionamentos e acessos exclusivos e seguros. Incluem, também, centro de convenções para abrigar reuniões, conferências e encontros de negócios. (CONHEÇA..., 2009; BNDES, 2010a) Esse programa multiuso dificilmente se adaptaria aos antigos estádios de futebol brasileiros, de gestão pública, ainda que eles tivessem maior capacidade de ingressos e vilas olímpicas anexas. Essa foi a razão principal para as demolições e novas construções.

Quanto à mobilidade, governo federal, governadores e prefeitos das doze cidades-sede definiram, em março de 2011, o início das obras de transporte público, prioritárias para a realização do mundial. Para tal finalidade, foi assinado o PAC da Mobilidade Urbana, programa federal com investimentos previstos em um total de R\$ 11,48 bilhões para 47 projetos destinados a agilizar a circulação de pessoas e veículos nos trajetos previstos de circulação para o evento, nessas cidades. No âmbito dos compromissos firmados para aeroportos e portos, estão previstas obras de ampliação e reforma em 13 aeroportos, que devem consumir R\$ 5,5 bilhões, e para sete terminais turísticos portuários, a um custo de R\$ 740 milhões. Para isso, também foram assegurados recursos federais. (BRASIL, 2013)

Para o setor hoteleiro, foi definida uma modalidade de empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),

o ProCopa turismo, com orçamento de R\$ 1 bilhão, visando financiar reforma e construção de hotéis e pousadas, para ampliação da capacidade e da qualidade de hospedagem aos turistas. Como incentivo complementar para o setor hoteleiro, as prefeituras das cidades-sede buscaram definir novas legislações, em decretos, e revisão de planos diretores, de modo a poder viabilizar novas construções hoteleiras para o evento. (BNDES, 2010b)

Dentre as operações de mobilidade previstas – que representam um possível legado público para as cidades brasileiras, diante da complexa situação atual de tráfego e do transporte coletivo nas metrópoles indicadas –, encontram-se a instalação e a ampliação de metrô, ainda que sem tempo hábil para o evento, como será analisado adiante, no caso Salvador.

Esse conjunto de iniciativas, portanto, está submetido a uma mesma lógica de produção e gestão das novas arenas, com especificidades em cada localidade. A adoção de PPPs, na modalidade *concessão administrativa*, justificada pela celeridade, complexidade dos projetos e composição de recursos públicos e privados, viabilizou contratos de longa duração, por meio de consórcios de grandes empresas. Esses abrangem mais do que os processos de construção edilícia e urbanística: a cidade, ela própria, passa a ser objeto de novos empreendimentos de longo prazo, pois eles envolvem a definição de projetos, a produção e a gestão privatizada desses equipamentos, atribuições que vêm a designar a “gestão urbana corporativa”.

Certamente, a marca principal da gestão privatizada desses equipamentos públicos, em contratos de baixo risco e longa duração, é o seu formato de *shoppings* esportivos, visando patamares de consumo mais elevados e seletivos, para uma demanda de renda solvável, portanto, de uso mais exclusivo.

Os projetos urbanos definidos para a Copa 2014, em Salvador

No caso de Salvador, essa transição de gestão urbana público-privada também se evidencia com mais intensidade a partir dos preparativos para a copa 2014. O Governo do Estado da Bahia foi o principal agente público responsável pela realização dos projetos para o megaevento. Em setembro de 2011, foi aprovado o Plano diretor da copa 2014 na Bahia, associado ao Plano Plurianual 2012-2015 (PPA/BA), documentos que trazem o detalhamento do conjunto de ações previstas na Matriz de responsabilidades. (BAHIA, 2011a, b) Entretanto, o que se observa, desde então, é que os projetos anunciados para a cidade, sob a alegação da copa, vão além das metas estabelecidas para a realização do evento, com fortes impactos na reestruturação urbana.

Em relação à nova Arena fonte nova, as mudanças não fogem à regra das demais cidades-sede. Nesse caso, a nova construção foi erguida no mesmo local do antigo Estádio Octavio Mangabeira, integrante da vila olímpica, conhecida popularmente como Fonte Nova. De propriedade do Estado da Bahia, esse estádio foi inaugurado em 28 de janeiro de 1951, agregando outros equipamentos esportivos e serviços de utilidade pública. Após a indicação de Salvador como cidade-sede para a copa 2014, esse antigo estádio foi implodido, o que foi motivado, também, pelo acidente fatal de desabamento de uma arquibancada, ocorrido em 2007. Gerando polêmicas, foi extinto um complexo esportivo de equipamentos públicos – estádio com capacidade para 80 mil pessoas, além de ginásio esportivo, piscina olímpica e pista de atletismo – para dar lugar a uma arena multiuso, reduzida para 51 mil espectadores, com outro programa de uso e gestão privada, que inclui espaços para *shows*, museu, restaurantes e centro de convenções, entre outros atributos a serem comercializados. (BRASIL, 2012)

A demolição ocorreu em 29 de agosto de 2010, por meio de contratação em regime de PPP, na modalidade concessão administrativa, incluindo, também, reconstrução, gestão e manutenção do novo estádio-arena. Venceu o consórcio formado pelas empresas Odebrecht e OAS.¹⁶ O valor total estimado para a reconstrução do equipamento foi de R\$ 591,7 milhões, incluindo elaboração de projetos, licenciamentos, demolição, construção e agenciamento de áreas de entorno. Para sua construção, foram viabilizados financiamentos pelo Programa do BNDES, o ProCopa arenas, programa nacional de apoio a projetos de construção e reforma das novas arenas, em até 75% do valor, incluindo a urbanização do entorno. A Concessionária Fonte Nova participações S/A foi contratada em janeiro de 2010, pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos, para reconstruir e operar essa arena, a partir da sua inauguração, ocorrida em 5 de maio de 2013. O valor da contraprestação anual foi fixado em R\$ 107,32 milhões, a ser adimplida durante 15 anos, a partir do início das operações, o que perfaz um montante de R\$ 1.609, 8 milhões de recursos públicos para gestão. (BAHIA, 2009a)

Quanto à mobilidade, na capital baiana, o acordo para sediar a copa 2014 previa, inicialmente, financiamento de R\$ 541,8 milhões para o sistema de conexão do Aeroporto Internacional de Salvador à zona norte da cidade, já assegurados à Prefeitura, anteriormente, pelo PAC. Essa intenção resultou em uma proposta mais ampla de mobilidade urbana, conforme foi publicado pelo Governo da Bahia no Edital de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), no final de março de 2011. Esse edital previa a obtenção de estudos preliminares de viabilidade e a definição do

16 O novo projeto para a Arena Fonte Nova foi selecionado dentre sete empresas de engenharia, que participaram do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) realizado pelo governo do estado da Bahia, Edital 01/2009. A avaliação das propostas foi realizada pelo núcleo técnico constituído pelo governo do estado, que contou com o suporte da Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo (USP). O projeto arquitetônico vencedor, e que está sendo executado, é o da empresa Setepla tecnometal engenharia, Marc Duwe e Schulitz + Partner, baseado no modelo da AWD Arena, da cidade alemã de Hannover. (SETEPLA TECNOMETAL ENGENHARIA, 2009)

modal *Bus Rapid Transit* (BRT) ou Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) integrado ao metrô, incluindo a modelagem econômico-financeira e jurídica para implantar e operar o sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas, com ligação com o Aeroporto Internacional. Essa questão adquiriu maior complexidade, tendo, o Governo do Estado da Bahia, assumido a responsabilidade do sistema de metrô e da Ferrovia do Subúrbio, que estava sob a tutela do Governo Municipal de Salvador, anunciando, então, a sua implantação até o início da copa 2014. Derivando em uma intensa discussão, o repasse se delongou por cerca de dois anos, para uma solução de entendimentos entre as partes, que ocorreu no dia 5 de abril de 2013, poucas horas antes da inauguração da Arena fonte nova, quando, finalmente, houve a assinatura do convênio com a Prefeitura de Salvador.¹⁷ Também nesse projeto do metrô, adotou-se o modelo de manifestação de interesse de concessão, patrocinada por meio de PPP ao consócio vencedor, grupo de concessões CCR Metrô, incluindo a definição do projeto de VLT, administração das obras e operação do sistema, contratado em 2013, por um valor global de R\$3,6 bilhões.¹⁸ Optando-se pela melhor viabilidade econômico-financeira, sem que se tenha discutido alternativas mais adequadas para a implantação do sistema, corre-se o risco de

17 A finalização da Linha 1 do Metrô (Lapa-Rótula-Pirajá) conta com recursos já viabilizados pelo governo federal. O processo de indicação do projeto e a empresa vencedora ainda não foram definidos, o que dificilmente viabiliza a implantação do metrô antes da realização da Copa, com exceção dos 13 km da linha 1 (Lapa-Rótula), porém ainda sem funcionamento pela falta de viabilidade econômica.

18 O projeto original do metrô, proposto em 1998, definiu um sistema de interligação de três linhas e conexão com o trem do Subúrbio. Se arrastou por 15 anos, sem solução de funcionamento, mesmo com a redução do trajeto da Linha 1, de 12 para 6 km; daí ser chamado “menor metrô do mundo”. Seu custo inicial era estimado em R\$300 milhões, e atingiu mais do que o dobro desse valor, apenas para a Linha 1. Sobre o edital do Governo da Bahia, definiu-se por: parceria público-privada na modalidade de *concessão patrocinada* para implantação das obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação, manutenção e expansão do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. (PROJETO..., 2012) O grupo CCR, vencedor, investirá cerca de R\$ 1,4 bilhão, montante a ser aplicado também por meio de financiamentos. O estado da Bahia irá pagar outros R\$ 1 bilhão. A União ainda repassará R\$ 1,2 bilhão, com recursos oriundos do PAC. Os investimentos totais são estimados em R\$ 3,6 bilhões. A concessão é por 30 anos. (CCR..., 2013)

inadequações quanto à macroestruturação da cidade e impactos urbanos indesejáveis.

Em relação ao aeroporto e ao porto de Salvador, além dos recursos federais assegurados pelo PAC para ambos, também houve participação dos três níveis de governo nessas definições. Para o terminal de passageiros do porto de Salvador, sob a responsabilidade da Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba) e da Secretaria especial de portos (Federal), foi proposta a requalificação dos armazéns um e dois, desativados, sendo o projeto elaborado pela Prefeitura de Salvador. Previsto para ser finalizado em meados de 2013, só foi concluído depois da Copa 2014, com previsão de funcionamento, além do terminal de passageiros, com restaurantes e outros serviços turísticos. (CODEBA..., 2012) Quanto à reforma e ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador, o projeto, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), também tinha o seu término previsto para a copa das confederações, em junho de 2013. Isso, entretanto, não ocorreu, culminando com o adiamento da segunda etapa do projeto para depois do evento da copa 2014, evitando-se, assim, maiores transtornos para passageiros e visitantes. (INFRAERO, 2011, 2013)

No que se refere à hotelaria, visando atrair novos investimentos para o município, foi apresentada pelo executivo municipal à Câmara, em dezembro de 2011, uma proposta de modificação do Plano Diretor de 2008, com alterações na legislação para hotelaria na orla, conhecida como Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da copa – Projeto de lei 428/2011. Essa proposta previa, entre outras medidas, a liberação do gabarito para a ampliação dos atuais hotéis em 10 pontos distintos da orla marítima de Salvador e a construção de novos empreendimentos hoteleiros na região, inclusive na ilha de Frades, bem como previa a redefinição do zoneamento do entorno da Arena fonte nova, propondo viabilizar a recuperação urbana da área com a construção de hotéis e *shoppings centers*, sendo essa área integrante dos limites

do Centro antigo de Salvador. Discutido na Câmara Municipal, o projeto foi rejeitado por todos os segmentos, inclusive do setor hoteleiro, que, na audiência, manifestou o temor da falência de hotéis de médio e pequeno porte em Salvador, diante das novas propostas. (DISCUSSÃO..., 2012) Essa iniciativa gerou muitas controvérsias, resultando na emissão de liminar judicial, à pedido dos Ministérios Públicos Estadual e Federal que, em Ação Civil pública, apontam nulidades no processo de elaboração e tramitação do projeto. A ação apontou para o fato de que a elaboração e a tramitação do projeto não obedeceram às regras previstas no Estatuto da Cidade e no próprio PDDU de Salvador de 2008, deixando de realizar as necessárias audiências públicas para a revisão da matéria contida na Lei 7.400/2008. As diversas tentativas de reformulação na forma de leis foram consideradas inconstitucionais *sub judice* em 22/10/2013 e só recentemente, em 20/02/2014, depois de um tempo após o pedido de modulação pela Prefeitura de Salvador junto ao Ministério Público da Bahia, acabou sendo deferida com ressalvas. (JUSTIÇA..., 2011)

Quanto ao planejamento para a segurança pública, antecipando-se ao evento mundial em Salvador, em maio de 2011, foram criadas as bases comunitárias de segurança nos bairros populares inseridos na área formal da cidade, a exemplo do Calabar, Nordeste de Amaralina, Bairro da Paz, Alto de Coutos e Itinga, à semelhança do projeto carioca de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), implantado desde 2010. Também foram instaladas unidades móveis de segurança, com o programa Pacto pela vida, para atuação no corredor turístico de Salvador: região do Centro histórico à lagoa do Abaeté.

Com o início de uma nova gestão municipal, em 2013, outras iniciativas que não estavam anteriormente previstas, foram viabilizadas, algumas com etapas finalizadas antes da copa 2014. O Escritório Municipal da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014 Salvador Cidade-Sede (ECOPA) lançou o projeto “Salvador vai de bike”, em parceria com o Banco Itaú, com 40 estações públicas de compartilhamento de bicicle-

tas, implantadas em vários pontos turísticos. Para toda a Orla de Salvador, foi lançado um novo projeto de requalificação, com investimentos do Ministério do turismo e parcerias privadas, na ordem de R\$111,6 milhões, num total de nove trechos, estando finalizados os trechos da Barra e Paripe-Subúrbio. (NOVA..., 2013) Também foi implementado, no âmbito municipal, o projeto “Verde perto”, com plantio de árvores associado a eventos pró-cidadania, visando a revitalização de espaços públicos e áreas verdes da cidade.

Quanto ao Centro Oficial de Treinamento (COT) e ao Centro de Treinamento de Atletas (CTA), os locais credenciados em Salvador, estes foram indicados o estádio de Pituacu e a Fonte nova. Como Centro de Treinamento de Seleções (CTS), dentre os 54 anunciados para o Brasil, dois estão na Bahia: o Tivoli Ecoresort, em Praia do Forte, Mata de São João, localizado na RMS, e o Resort La Torre, em Porto Seguro. As Bases comunitárias de segurança, em um total de seis, foram implantadas em comunidades próximas ao circuito da Copa, com exceção da unidade do Subúrbio Ferroviário, na periferia, com altos índices de criminalidade. Na mobilidade, além de nova cobertura asfáltica nas principais vias do corredor da copa e novos viadutos de cruzamento na Av. Paralela, principal via de acesso aeroporto-arena, foi inaugurada, em 2013, a via expressa de ligação entre o porto e a BR-324, que já era prevista antes das definições de intervenções para a copa 2014. Na questão habitacional, os projetos do PMCMV, já implantados em Salvador, localizam-se todos na periferia mais valorizada da cidade, sem qualquer relação direta com as intervenções previstas até o evento.

Em síntese, os projetos que foram finalizados até a copa 2014 atenderam basicamente aos requisitos da Matriz de responsabilidade, ainda que redimensionada, sendo o investimento de maior impacto urbano, a nova arena Fonte Nova, construída no mesmo local onde estava o antigo estádio na área central, próxima ao centro antigo da cidade. Embora constituindo um novo equipamento urbano, sua gestão privatizada prevê apenas atividades de consumo pago, ainda sem definições efetivas

para sua utilização plena, diante do vultoso investimento público-privado efetivado.

Os projetos urbanos anunciados a partir da Copa 2014 para Salvador

Pouco depois do anúncio, da FIFA e da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), das cidades-sede para realização da Copa do Mundo 2014, a Prefeitura de Salvador divulgou, na mensagem do Executivo à Câmara de vereadores, o plano urbanístico “Salvador capital mundial”.¹⁹ Em seguidos eventos públicos, com ampla divulgação, além da nova arena em construção, foram também anunciadas as parcerias firmadas com o setor privado e com o Governo da Bahia. (SALVADOR, 2010)

Esse plano apresentava um conjunto de 22 projetos, com grandes intervenções urbanas, todas inseridas na área de ocupação mais valorizada da cidade, ao longo da avenida Paralela e da orla atlântica até a área do centro antigo de Salvador. Seu escopo inclui: a requalificação das áreas de borda da Baía de Todos-os-Santos, na península de Itapagipe, com a desapropriação de muitas edificações ocupadas; propostas de criação de novas vias urbanas expressas, com fluxos exclusivos por pedágio, com destaque para a Linha viva, com trechos sobre área ocupada, desalojando cerca de 3 mil famílias, sem discussões com os afetados. O plano foi divulgado na ocasião da doação dos projetos pela iniciativa privada, que financiou a sua elaboração. Entretanto, logo em seguida, eles foram retomados pela empresa doadora, gerando várias tensões. Essas propostas, bem como a apresentação do PDDU da Copa, já referido, geraram

19 A mensagem do Executivo foi lida pelo prefeito João Henrique na sessão de instalação do segundo período legislativo da 16ª legislatura da Câmara municipal de Salvador, em 01/02/2010, quando anunciou, entre outras ações, o referido projeto, em função da escolha de Salvador como uma das cidades-sede do mundial, destacando as mudanças que teriam de ser feitas no Plano Diretor de 2008. (PREFEITO..., 2010)

muitas polêmicas, culminando com a suspensão judicial *sub judice* dessa proposta.

Como iniciativa do Governo da Bahia, incluem-se, nesse plano, uma grande passarela ligando a Arena Fonte Nova ao centro histórico e a proposta de uma megaponte entre Salvador e a ilha de Itaparica, com cerca de 13 km de extensão, como alternativa para viabilizar um acesso mais rápido às regiões sul e oeste da Bahia.²⁰

A proposta de uma ponte para fazer face a essa travessia constitui, originalmente, uma indicação do plano do Centro Industrial de Aratu (CIA), da década de 1970, como forma de viabilizar um anel rodoviário que ligasse Salvador à zona industrial definida para o recôncavo baiano. Pelos altos custos e pela inviabilidade técnica atestada então, a proposta não teve seguimento e, como alternativa, foi implantado o sistema de ferryboat. Em 2010, retoma-se esse projeto, justificando-se essa ligação pelo crescimento econômico a ser gerado e as facilidades de logística, bem como pela perspectiva da expansão imobiliária para essa área vizinha a Salvador, ainda pouco habitada, alegando-se também a crise do sistema de travessia marítima. O Governo da Bahia anunciou, então, a construção desse empreendimento, com uma estimativa inicial de custo de R\$ 2 bilhões, logo corrigidos para um valor quatro vezes maior, de cerca de R\$ 8 bilhões. (O CUSTO..., 2011)

Em continuidade a essa intenção, foram publicados os decretos nº 13.387, 13.388 e 13.389, no Diário Oficial do Estado da Bahia de 28/10/2011, que declaram de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas dos municípios de Vera Cruz e Itaparica, com vistas à implantação do projeto sistema viário oeste. A área total indicada corresponde a 4.841 hectares, o que equivale a 33% do total de 146 km² de superfície da ilha. (BAHIA, 2011c) Outra medida do Governo da Bahia, visando sua

20 A ilha de Itaparica é formada pelos municípios de Itaparica e Vera Cruz, com uma população total de pouco mais de 58 mil habitantes, conforme o censo do IBGE de 2010, com baixo índice de ocupação e uma forte tradição de veraneio e turismo.

implantação, foi a efetivação do contrato de um estudo de viabilidade, com a empresa McKinsey & Company, consultoria internacional, por um valor de R\$ 40 milhões, sem licitação, conforme divulgado no Diário Oficial do Estado da Bahia de 31/01/2013. (BAHIA, 2013a)

Essa intenção tem gerado fortes críticas e amplas discussões no meio técnico e cultural, com prós e contras sobre a sua construção. (PONTE..., 2013) Sobre essa ligação do continente com a ilha, faz-se mister observar que outras alternativas vêm sendo apresentadas para um percurso alternativo, contornando o recôncavo, para fazer a ligação entre Salvador e Itaparica. (AZEVEDO, 2010; GORDILHO-SOUZA, 2004, 2010)

De uma forma mais econômica, um percurso viável seria por meio de vias existentes até as proximidades da foz do Paraguaçu, para atravessar um trecho de apenas 1 km, seguindo-se por via terrestre para acessar a ilha na sua contracosta, pela ponte do Funil, já existente. O dispêndio total de tempo de Salvador para Itaparica, com essa alternativa, seria similar ao do *ferryboat*. Essa proposta, de custos muito menores, por aproveitar as vias existentes, traria impactos positivos para toda a região do recôncavo, de grande riqueza histórica e cênica, potencializando também uma grande área de expansão metropolitana em locais aprazíveis para moradia. (GORDILHO-SOUZA, 2004)

Um traço comum a esses grandes projetos de requalificação urbana, ora anunciados pelos governos estadual e municipal para Salvador e sua região de entorno – além dos custos estimados em bilhões de reais –, é que praticamente todos são definidos pela iniciativa privada, em parceria com o poder público, sem que haja um planejamento metropolitano integrado, com os municípios inseridos. Observa-se também a dissonância com planos diretores recentes e, nesse sentido, procede-se a adequações inusitadas na legislação urbana dos municípios envolvidos, o que tem suscitado ações do Ministério Público da Bahia, de entidades profissionais e da sociedade civil, envolvidas com o interesse público da cidade.²¹

21 Nesses últimos dois anos, com a profusão de projetos sem apreciação e debate da sociedade e segmentos diretamente envolvidos, vários movimentos de resistência têm se formado – “Vozes

Assim, na esteira das ações requeridas pela FIFA para a realização da Copa 2014, outros megaprojetos urbanos, não diretamente vinculados à realização do evento mundial, surgiram com essa justificativa. São de natureza similar quanto às suas definições privatistas e de exceção e implicam grandes mudanças na reestruturação do espaço urbano. Além da ponte Salvador-Itaparica – que certamente trará indesejáveis impactos ambientais à Baía de Todos os Santos, bem como a todo o sítio antigo da cidade de Salvador, acarretando um o grande fluxo de veículos para esse sítio tombado –, entre os projetos mais polêmicos também se anunciou, para essa mesma área histórica, a indicação recente de uma arena aberta para *shows*, inserida na praça Castro Alves, sem que houvesse tramitado nos setores do patrimônio.²²

Inserção urbana dos grandes projetos recentes em Salvador e o redesenho da metrópole

No âmbito da recente retomada de grandes investimentos urbanos no Brasil, é possível distinguir três principais dimensões de investimentos setoriais que não interagem, mas que deveriam estar integradas entre si na produção das cidades, salientando-se comparativamente os investimentos em Salvador:

- Habitação de interesse social, que, entre 2002 a 2010, teve um investimento total de cerca de R\$ 68,5 bilhões, incluindo apenas R\$ 3,6 bilhões em urbanização, o que equivale a cerca de 2,5 mi-

de Salvador”, “A cidade também é nossa”, “Movimento desocupa” e “Projeto Salvador” –, dentre tantos outros que, juntamente com entidades profissionais e sindicais, têm-se pronunciado e reivindicado o “direito à cidade”.

22 Sobre esse projeto, anunciado pela Secretaria estadual de turismo à imprensa em dezembro de 2012, praticamente houve unanimidade de protestos contra a sua efetivação, analisando-se negativamente seus conteúdos e a forma de gestão, com destaque para as análises técnicas feitas pelas representações de arquitetos e urbanistas de Salvador, Instituto de Arquitetos do Brasil - BA (IAB-BA), Centro Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (Crea-BA), Universidade Federal da Bahia (UFBA), dentre outros.

lhões de novas unidades para população de renda até 3 SM, sendo um milhão correspondente à produção do MCMV 1. (MARICATO, 2011) Entre 2011 e 2014, foram financiados mais dois milhões de moradias pelo MCMV 2. Em seis anos, o programa recebeu investimentos de R\$ 270 bilhões em subsídios do governo federal, com cerca 2,4 milhões de unidades habitacionais entregues. No caso da Bahia, de um total próximo a 101 mil unidades contratadas pelo MCMV 1, de 2009 a 2010, dirigidas até 3 SM, foram construídas 76 mil unidades, sendo cerca de 11 mil unidades em Salvador. (MASCIA, 2012) Na Bahia, foram financiadas um total de 287 mil unidades, sendo entregues, até 2014, 152 mil. (BRASIL, 2015)

- Habitação de mercado, com investimentos de cerca de R\$ 181,5 bilhões, correspondendo a 1,8 milhões de novas unidades nesse mesmo período, para população de renda acima de 3 SM. (MARICATO, 2011) Em Salvador e região de entorno, conforme dados da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI-BA, 2012), estima-se a produção de 58 mil unidades entre 2005 a 2011. Observa-se que o déficit habitacional nessa cidade, em 2005, era estimado em 81 mil unidades, sendo 83% para populações com rendimentos de até 3 SM. (SALVADOR, 2008)
- Projetos urbanos preparativos para o megaevento da Copa 2014 no Brasil, com previsão inicial de R\$ 33 bilhões (A COPA..., 2014), tiveram mudanças e ajustes na Matriz de responsabilidade. Se, por um lado, as 12 novas arenas apresentaram o maior aumento de custo de infraestrutura, passando de R\$ 5,66 bilhões para R\$ 8,01 bilhões, a mobilidade foi exceção, ao apresentar redução no custo total das obras para o evento. Na revisão da lista de projetos previstos para o mundial 2014, foram 17 exclusões desde maio de 2012. Até 2014, foram gastos, para atender à Matriz de responsabilidade nas 12 cidades-sede, R\$ 25,58

bilhões. (SALGADO, 2014) Para Salvador, o total previsto é de R\$1.042.873.702,47. (CAMPELLO; CESAR, 2014)

- Dentre outros projetos urbanos recentes de infraestrutura e logística em andamento, financiados pelo poder público, destacam-se: o metrô de Salvador, contratado pelo Governo do Estado da Bahia com grupo de concessões CCR, por um valor total de R\$ 3,6 bilhões, previsto para conclusão em 2017; pela Prefeitura de Salvador, além do BRT, orçado em R\$ 850 milhões, outro projeto de vulto, que é a requalificação da orla de Salvador, abrangendo oito trechos, num total de R\$ 111 milhões; na RMS, o projeto de maior vulto, realizado pelo consórcio OAS-Odebrecht-UTC, que é o estaleiro Enseada do Paraguaçu, com investimento da ordem de R\$ 2 bilhões, atualmente paralisado pela crise na indústria naval. (CONSÓRCIO..., 2015)

Na Região Metropolitana de Salvador, esses investimentos recentes se esboçam espacialmente de forma desagregada, ao se considerar os conteúdos socioespaciais acumulados desde meados do século XX, quando ocorre um acelerado crescimento populacional e expansão metropolitana, acionado principalmente pelo processo migratório atraído pela industrialização que, aí, se instala, nos polos construídos nas décadas de 1970 e 1980, mantendo uma grande concentração populacional, no município capital, em torno de 85%.

A implantação do complexo Ford, a partir de 2001, em Camaçari, traz novas demandas industriais e impactos territoriais para essa região, na inserção ao processo de descentralização industrial dos países centrais. Esse padrão também irá encontrar, nas atividades do turismo, um importante nicho de novos investimentos de capitais internacionais e de terceirização dos serviços, além do setor imobiliário, que também passa a incorporar capitais externos, densificando as áreas de ocupação, sobretudo ao longo da orla oceânica metropolitana, ao norte de Salvador, com acesso pedagiado pela Linha Verde.

Assim, o município de Salvador, só mais recentemente, na sua condição de cidade-capital, vem registrando uma pequena diminuição no índice de concentração populacional em relação à sua região metropolitana. Em 2000, a capital abrigava 80% do total de habitantes da RMS; no censo 2010, esse índice diminuiu para 74%. As maiores taxas de crescimento populacional foram registradas em Camaçari (4.1% a.a.), Dias d'Ávila (3.9% a.a.) e Lauro de Freitas (3.7% a.a.). Juntos, esses três municípios cresceram praticamente metade da sua população, que em 2000 somava 320 mil habitantes.²³

Na capital, a taxa de crescimento, que já havia atingido 4,7% a.a. (1960/70), vem caindo gradativamente para um patamar 0,9% a.a. (2000/10), menor índice das últimas décadas. Ainda assim, mantém um dos maiores índices de concentração populacional entre as metrópoles brasileiras, o que lhe confere também uma densidade territorial das mais elevadas, próxima a 85 hab/ha, atingindo índices mais altos que essa média nas áreas de ocupação informal.

Em 2010, com uma população de 2,6 milhões de habitantes, do total de 3,5 milhões da RMS, o município de Salvador mantinha um dos maiores déficits habitacionais do país. O déficit quantitativo acumulado de moradias para Salvador, até 2004, era calculado em cerca de 81 mil unidades, sendo a maioria, 83% dessa estimativa, para as faixas de renda até três salários mínimos. Comparativamente, para a RMS, nesse mesmo ano, esse déficit estava indicado em 105 mil, sendo a maioria incidente em Salvador.²⁴

23 Em 2008, foram incorporados três novos municípios à RMS (Mata de São João, São Sebastião do Passé e Pojuca), o que também contribuiu para a diminuição desse índice, ainda que, juntos, representem menos de 10% do total de população; a área metropolitana passa, então, de 2,7 mil km² para 4,3 mil km². Entretanto, a maior mudança está no alto índice de crescimento da população de Camaçari, Dias d'Ávila e Lauro de Freitas. (IBGE, 2011)

24 Os déficits foram calculados para todo o país pela Fundação João Pinheiro, com base nos dados do IBGE (2000). A atualização para Salvador foi feita para o PPDU, 2004, também utilizada no Plano Municipal de Habitação, em 2008. Para o Estado da Bahia e RMS, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007 e 2008, foram feitas novas atualizações pelo Ministério das Cidades, indicando redução no país, que passou de 6 para 5,6 milhões. (BRASIL, 2010a)

Tabela 1 - Região Metropolitana de Salvador – Bahia População residente, domicílios particulares permanentes e taxas geométricas anuais médias de crescimento, 2000 e 2010

No.	MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO 2000 ¹		POPULAÇÃO 2010 ²		Tx.CRESC. POPULAÇÃO. % A.A.	DOMICÍLIOS 2000	DOMICÍLIOS 2010	Tx.CRESC. DOMICÍLIOS. % A.A.
		Total	% RMS	Total	% RMS	2000/10	Total	Total	2000/10
01	Camaçari	161.727	5,2	242.984	6,8	4,1	41.238	105.995	9,9
02	Candeias	76.783	2,5	83.077	2,3	0,8	18.779	30.024	4,8
03	Dias d'Ávila	45.333	1,5	66.373	1,8	3,9	11.286	24.455	8,0
04	Itaparica	18.945	0,6	20.760	0,6	0,9	4.848	12.186	9,6
05	Lauro de Freitas	113.543	3,6	163.414	4,6	3,7	29.160	59.141	7,3
06	Madre de Deus	12.036	0,4	17.384	0,5	3,7	2.925	6.862	8,9
07	Mata de São João ³	32.568	1,0	40.210	1,1	2,1	7.750	16.835	8,1
08	Pojuca ⁴	26203	0,8	33.064	0,9	2,3	6.404	11.321	5,8
09	Salvador	2.443.107	78,3	2.676.606	74,9	0,9	651.008	961.661	4,0
10	São Francisco do Conde	26.282	0,8	33.172	0,9	2,3	6.185	11.425	6,3
11	São Sebastião do Passé ⁵	39.960	1,3	42.153	1,2	0,5	9.362	15.162	4,9
12	Simões Filho	94.066	3,0	118.020	3,3	2,3	23.121	41.023	5,9
13	Vera Cruz	29.750	1,0	37.587	1,1	2,4	7.650	30.281	14,7
	RMS ⁴	3.120.303	100,00	3.574.804	100,00	1,4	819.716	1.326.371	4,9
	Estado	13.070.250	–	14.021.432	–	0,7	3.169.267	5.055.092	4,8

FONTES: (IBGE, 2000, 2011; GORDILHO-SOUZA, 2014a).

¹ Foram utilizados os dados do censo IBGE (2000); Resultado da amostra para domicílios particulares permanentes.

² Foram utilizados os dados preliminares do censo IBGE (2010), excluindo os domicílios coletivos.

³ Incorporado à RMS pela Lei complementar estadual 30 (BAHIA, 2008).

⁴ Incorporado à RMS Lei complementar estadual 32 (BAHIA, 2009b).

⁵ Incorporado à RMS pela Lei complementar estadual 30 (BAHIA, 2008).

Essa condição se agrava ao serem considerados o déficit qualitativo – referente à necessidade de melhorias da unidade habitacional, de infraestrutura e de outras medidas de regularização urbanística –, que incide nas ocupações informais. Implicam, portanto, na necessidade de ações

públicas diferenciadas de melhoria habitacional. Para essas condições de habitabilidade deficiente, o montante, em 2006, para Salvador, representa um universo próximo a 527 mil unidades no município, o que equivale a 73% do total existente à época.²⁵ Acrescentem-se a essas demandas presentes, as necessidades habitacionais futuras, que compreendem a demanda demográfica, incluindo o crescimento vegetativo, a migração e a substituição de unidades por obsolescência ou por mudanças de uso, estimada, até 2025 no Plano Municipal de Salvador (2008-2025), em 358 mil unidades, sendo 275 mil unidades para as faixas de renda até cinco salários mínimos.

Assim, a expansão urbana de Salvador nas últimas décadas ocorreu, com grande intensidade de ocupação informal, sobretudo nas áreas do miolo e subúrbio da cidade, fortemente segregada da ocupação das áreas centrais e litorâneas, essas predominantemente habitadas por população de faixas de renda mais altas, altamente verticalizadas.

Nessa inserção econômica, Salvador continua polarizando também com investimentos mais significativos, concentrados na sua área central, ao sul, e vetor norte. Todos esses eventos operam uma mudança estruturante na metrópole, para além da expansão industrial – traz outros desdobramentos, sobretudo no setor de serviços e na produção habitacional –, mantendo, até então, em detrimento desse redimensionamento de expansão de atividades produtivas, o município de Salvador como localização preferencial na produção imobiliária e atividades complementares.

Os grandes projetos recentes motivados pela Copa 2014, conforme ilustrado no Mapa 1, a seguir, estão situados na zona central e litorânea oceânica, também mais valorizadas, acentuando, na inserção urbana, espaços mais exclusivos para o consumo de rendas média e alta, mesma área da cidade onde ocorreu o *boom* imobiliário. Já os empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, localizam-se predominantemente na peri-

25 Para o déficit qualitativo, considerou-se o índice calculado por metodologia própria para definir o grau de deficiência urbanística, com base na análise comparativa de aerofotos, em diferentes épocas, conforme Gordilho-Souza (2008).

feria, onde está concentrada a população de rendas mais baixas. Nessa área da cidade, poucos são os grandes projetos implantados nessa última década, com destaque para o Hospital do subúrbio.

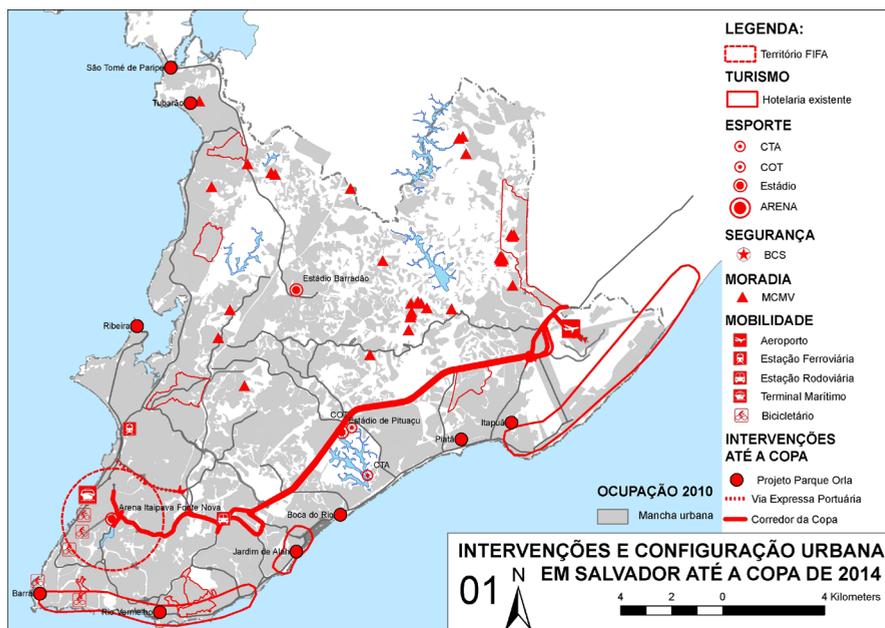
Essa segmentação também se esboça no Mapa 2, que ilustra a implantação dos grandes projetos urbanos além da copa 2014, de infraestrutura e de novos corredores viários propostos para Salvador e para sua Região Metropolitana, todos pedagiados, portanto de fluxos mais exclusivos, a exemplo da Linha Viva, que prevê atravessar toda a cidade, para se articular com o projeto da ponte de travessia Salvador-Itaparica e com a Linha Verde, de grande impacto urbano e regional, conforme já salientado. Ressalta-se, nessas duas propostas, não apenas os altos custos, estimados em cerca de R\$1,5 bilhões e R\$8 bilhões, respectivamente, mas, sobretudo, a viabilização de uma ligação direta privatizada segmentando toda a cidade.

É consensual que a mobilidade está restringida para todos, o que ocasiona grande dificuldade de locomoção nessa região. Certamente a ampliação da linha 2 do metrô deverá trazer grandes mudanças na expansão urbana e desconcentração habitacional para Salvador. Essa ligação Salvador-Lauro de Freitas, certamente, induzirá um rápido crescimento ocupacional ao longo da Linha Verde. Também o território no entorno da Baía de Todos-os-Santos, o esquecido recôncavo, atualmente apartado da área urbana mais dinâmica, apresenta um grande potencial na expansão dessa grande cidade-região, não apenas pelo seu patrimônio cultural e ambiental, mas despontando novos fluxos, que não se limitam à atual região metropolitana industrial. Em síntese, têm-se dois importantes eixos de expansão habitacional e turística nas direções do litoral norte e sul, de grande apelo turístico, sem que essa perspectiva tenha sido objeto de planejamento urbano intermunicipal, para definição conjunta de um plano diretor de abrangência metropolitana, limitando-se os municípios a planos municipais. Na direção dos polos industriais, no centro dessa região, também é importante traçar uma nova perspectiva planejada de

cidade, sobretudo considerando-se, nessa expansão, a necessária preservação ambiental, diante da alta concentração de represas e reservas florestais aí existentes, a exemplo de Ipitanga e Sapiroanga.

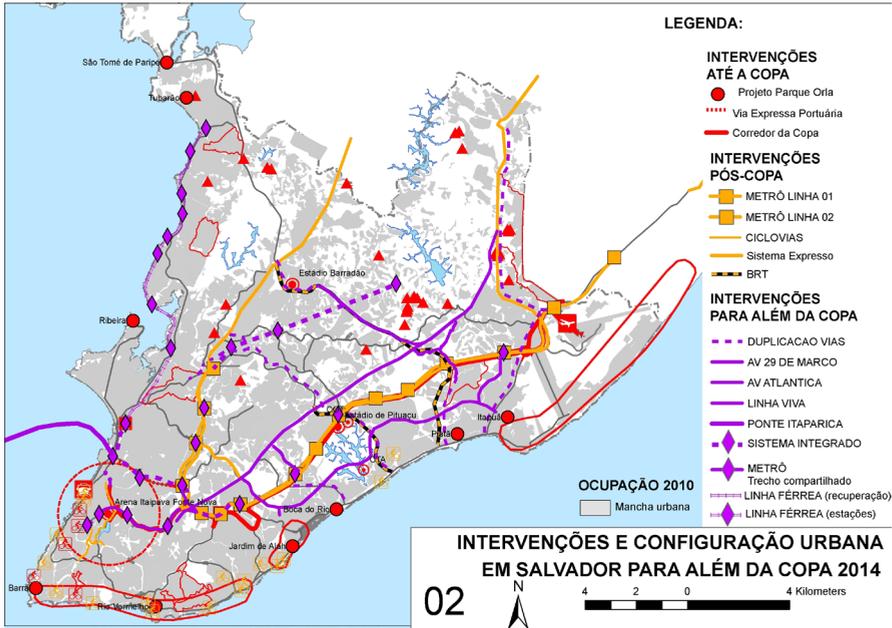
Nesse contexto, faz-se necessário o fortalecimento de ações voltadas para o planejamento urbano mais integrado, participativo e de adequação urbano-ambiental na região de Salvador; seja nas suas ações de curto prazo, seja na tentativa de visualizarem-se, em prazos mais longos, novas intervenções para fazer face aos processos de privatização da cidade e do esgarçamento social que aí se intensifica. Ainda que esse ideário urbano implique em processos mais lentos, considerando o necessário amadurecimento dos diversos segmentos e ações envolvidas, quando se trata de se fortalecer as ações de interesse coletivo e sustentáveis, essas medidas têm que ser implementadas de forma continuada, sob pena do aprofundamento de condições urbanas, cada vez mais inviáveis.

Mapa 1 - Intervenções e ocupação urbana em Salvador, até a copa 2014



Fonte: Gordilho-Souza (2015).

Mapa 2 - Intervenções e ocupação urbana em Salvador, para além da copa 2014



Fonte: Gordilho-Souza (2015).

O que muda na produção e gestão da cidade: os novos arranjos público-privados

Nesse sentido, de modo semelhante ao que ocorre nas grandes cidades brasileiras, para os projetos urbanos em curso em Salvador, pontuamos as premissas em comum: a) definições segmentadas, que incidem nas áreas mais valorizadas da cidade e áreas de expansão; b) planejamento empresarial e ausência de discussão sobre a definição de projetos de âmbito local e regional; c) empreendimentos direcionados para a recepção de visitantes e de público de consumo solvável, de rendas média e alta; d) grande aporte de recursos públicos; e) administração e operação de serviços, equipamentos e áreas públicas associadas à uma crescente

gestão empresarial, por um longo período, sem aquisição desses bens, que permanecem de propriedade pública e f) eficácia incerta, diante da complexidade urbana em que são inseridos. São aspectos que agravam os conteúdos sociais da cidade e contribuem para deseconomias urbanas indesejáveis na inserção turística dos lugares. É consenso que “a cidade, sendo boa para os habitantes, é mais receptiva aos visitantes”.

De fato, pelas indicações analisadas, é possível assinalar que foi estabelecido um novo ciclo de produção e gestão da cidade, direcionado para a definição de grandes projetos urbanos segmentados, fortemente balizados pelas concessões para produção e gestão de longo prazo às grandes corporações empresariais brasileiras, por vezes associadas às internacionais, em parcerias com os governos federal, estadual e local. Essa é a principal distinção em relação a períodos anteriores que caracterizam a modernização urbana das cidades brasileiras, com a forte participação de empresas construtoras surgidas então.

Comparativamente, na virada do século XIX para XX, a presença das grandes empresas estrangeiras definia as formas de produção e gestão da infraestrutura urbana de redes de abastecimento de água, energia e dos transportes coletivos. Nesse período, as incorporadoras nacionais emergentes ainda não detinham capital suficiente para empreendimentos dessa envergadura. Nas primeiras décadas do século XX, esse papel vai sendo incorporado ao setor público, com o fortalecimento do Estado previdência, no processo de desenvolvimentismo econômico que se instala no país, quando são criadas as empresas públicas, que imprimem uma forte intervenção urbana, seja na produção e gestão das cidades, seja na viabilização dos serviços de infraestrutura. Essas empresas públicas passam a ser privatizadas em grande parte na década de 1990, já sinalizando o início dessa nova era neoliberal de privatização das cidades.

Com o advento da Copa 2014, percebem-se novas articulações para o início acelerado desse processo de produção e gestão das cidades. Tais articulações são implementadas pelos novos arranjos público-privados,

que repassam, para as grandes corporações nacionais, o papel de definições dos projetos, além da produção e gestão desses equipamentos urbanos e bens públicos. São efetivados, então, contratos de “pacote fechado”, fortalecendo o chamado *empreendedorismo urbano de interesse privado*, que já se instalava mais lentamente nas negociações de operações urbanas. (FIX, 2000) Incorporam as tecnologias avançadas dos países centrais, oferecidas no mercado global, bem como o papel de gestão do equipamento, sem a destituição da propriedade pública. Vão sendo, assim, definidos, os novos conteúdos de espaços urbanos, que, crescentemente privatizados, transformam o sentido de “uso público” em “coletivo privado”.

De concepção autônoma, geridos no âmbito de empresas privadas, esses novos megaprojetos urbanos sinalizam uma inserção segmentada no território, conectados a outros espaços privatizados, dando forma a um novo ciclo de reestruturação urbana. A cidade, em si, passa a ser objeto de negócios e apropriações privadas, que envolvem a associação de grandes empresas corporativas. Se, por um lado, criam novas oportunidades econômicas e equipamentos urbanos sofisticados, de outro, ao intensificarem as condições de exclusividade do consumo desses espaços e serviços, fortalecem a privatização seletiva da cidade, pelo acesso solvável restritivo, situação que intensifica a privatização do espaço coletivo e a fragmentação enclausurada nas metrópoles brasileiras.

É possível rever esse processo de gestão corporativa que se instala nas cidades brasileiras?

No seio da alegria que enseja o futebol no Brasil, esse cenário, desde a Copa das Confederações, em 2013, já suscitou protestos e grandes manifestações sociais de insatisfações por todo o país. O clamor das muitas vozes que tomaram as ruas das cidades brasileiras, nesse novo tempo de grandes investimentos para a Copa do Mundo 2014, sinalizou, entre outras tantas questões, avanços na renovação dos movimentos pela reforma urbana. Esse amplo descontentamento exige gestões públicas mais com-

prometidas com os interesses coletivos e eficazes na construção permanente das cidades, que considerem a complexidade desses processos na sua diversidade, bem como desenvolvam formas de participação coletiva, protagonistas de cidades como bem público.

Como se verificou para Salvador, nem todos os projetos previstos e anunciados se realizaram até a copa 2014, à exceção daqueles exigidos na matriz de responsabilidades para o megaevento, ainda que com algum redimensionamento. Ao final desse ciclo de grandes investimentos e crescimento econômico, em 2015, se instala um novo momento nacional de profunda crise político-econômica, com impactos diretos nos grandes investimentos públicos e privados, indicando que as grandes demandas de logística e infraestrutura urbana, ainda não atendidas, deverão ser adiadas. São questões que exigem uma ampla discussão de prioridades com a sociedade civil e instituições representativas de interesse público da cidade, retomando a agenda da reforma urbana, que foi refreada pela velocidade acelerada dos investimentos para os preparativos da Copa 2014 e os projetos privativos ensejados a partir do padrão corporativo de gestão urbana que se instalou então.

Nesse sentido, verifica-se que, nos últimos anos, muito se conquistou na reforma urbana de interesse coletivo, desde a promulgação do Estatuto da cidade, em 2001: temos leis inovadoras, políticas inclusivas, instrumentos participativos, além de uma sistemática nacional instalada para exercer um planejamento urbano mais integrado e com desdobramentos mais profícuos na utilização de recursos públicos para investimentos urbanos. Entretanto, não conseguimos aplicar efetivamente essas conquistas na construção democrática das cidades. Tampouco tirar o melhor proveito dessas prerrogativas mais vantajosas para investimentos sociais promissores de inclusão, na conquista de cidades melhores e mais justas. Nessa era em que se aprofunda a privatização na dinâmica urbana, configura-se um “planejamento invisível”, com ganhos e investimentos públi-

cos ambíguos, que devem ser desvelados e debatidos em prol do direito à cidade como um bem público.

Na metrópole corporativa fragmentada, tal qual estudada por Santos (1990, p. 94), para o caso de São Paulo, as suas raízes estavam desveladas nos processos especulativos e seletivos da produção das cidades brasileiras, desde meados do século passado, para despontar como realidade na maioria das metrópoles no final da década de 1990. Desde então, nesse processo, fica evidenciado que as intervenções públicas se mostravam “muito mais preocupada com a eliminação das [...] deseconomias urbanas do que com a produção de serviços sociais e com o bem-estar coletivo.” O que se demonstrou nesta pesquisa é que, com essas intervenções privatistas recentes, acentuou-se o padrão corporativo de produção das cidades no Brasil, para além da produção do espaço fragmentado pelas desigualdades sociais e de renda. Instaure-se uma nova dinâmica urbana, com forte ingerência de grandes empresas na elaboração de projetos, sem que haja participação coletiva, confluindo para a gestão privada de equipamentos e serviços públicos, por meio de concessões públicas duradouras e apenas vantajosas para as grandes empresas de infraestrutura e logística. Sem destituir a propriedade pública, as definições da produção e gestão desses equipamentos e serviços passam para o controle do setor privado das grandes corporações, sem riscos no retorno financeiro dos investimentos, seja pela seletividade de consumo solvável, seja pelas garantias firmadas com do setor público. Os desdobramentos já se fazem percebidos na configuração da metrópole expandida e fragmentada, indicando um crescente movimento de privatização seletiva e exclusividade de uso e consumo do espaço urbano, que requalifica espacialmente a cidade e sua região de entorno, aprofundando os processos de segregação e exclusão urbana fortemente presentes nas cidades brasileiras, conforme ilustra-se no caso de Salvador.

Desvendar esses processos recentes, privatistas e sem transparência, que comprometem os interesses coletivos na construção de cidades

como um bem público, melhores e mais justas, é uma tarefa permanente como ação integradora da participação coletiva, propósito a ser perseguido no movimento pelo direito a cidade.

Referências

A COPA de 2014. *Portal da Copa - Brasil 2014*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/a-copa-de-2014>>. Acesso em: jan. 2014.

ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, O. B. F. *Berlim e Barcelona: duas imagens estratégicas*. São Paulo: Annablume, 2012.

ASSOCIAÇÃO DE DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO DA BAHIA (ADEMI-BA). *Vendas de imóveis nos últimos 10 anos em Salvador*. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/47604206/mercado-imobiliario-em-salvador>>. Acesso em: fev. 2011.

AZEVEDO, P. O. Envolve da baía versus ponte. *A Tarde*, Salvador, 9 mar. 2010.

BAHIA. *Projeto Arena Fonte Nova*. Salvador: Governo do Estado, 2009a. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_fontenova.htm>. Acesso em: jan. 2011.

BAHIA. *Plano Diretor da Copa 2014 na Bahia*. Salvador: Governo do Estado, 2011a.

BAHIA. *Plano Plurianual 2012-2015 – PPA/BA*. Salvador: Governo do Estado, 2011b.

BAHIA. *PPP sistema metroviário Salvador e Lauro de Freitas*. Salvador: Sedur, 2012. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projetos/metro_salvador_lauro/Apresentacao_Lancamento_Edital-21.06.12_modos_de_compatibilidade.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

BAHIA. *Projeto Metrô de Salvador e Lauro de Freitas*. Salvador: Governo do Estado, 2012. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projetos/metro_salvador_lauro/Apresentacao_Lancamento_Edital-21.06.12_modo_de_compatibilidade.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

BAHIA. *Lei 7.400 de 20 de fevereiro de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.saude.ba.gov.br/novoportal/images/stories/PDF/Lei7.400-08.pdf>>. Acesso em: 2015.

BAHIA. *Lei complementar n. 32 de 22 de janeiro de 2009*. Institui o município de Pojuca como parte integrante da Região Metropolitana de Salvador e dá outras providências. Salvador, 2009b. Disponível em: <<http://www.agerba.ba.gov.br/upload/legislacao/LEI%20COMPLEMENTAR%203209.pdf>>. Acesso em: 2015.

BAHIA. *Lei complementar n. 30 de 3 de janeiro de 2008*. Dispõe sobre a inclusão dos municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João na Região Metropolitana de Salvador, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, v. 93, 4 jan. 2008.

BAHIA. Decreto n. 13.389, 13.388 e 13.387 de 27 de outubro de 2011. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, a área de terra que indica. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, v. 96, 28 out. 2011c. Seção Executivo, p. 1.

BAHIA. Colegiado promove debate com o secretário do Planejamento. *Assembléia Legislativa do Estado da Bahia: notícias*, Salvador, 27 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/noticias/Noticia.php?id=14494>>. Acesso em: ago. 2015.

BAHIA. Resumo da Inexigibilidade n. 001/2013. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 31 jan. 2013a. Licitações, p. 11.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Programa BNDES de Arenas para a Copa do Mundo de 2014 - BNDES ProCopa Arenas*. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/procopaarenas.html>. Acesso em: 2011.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *ProCopa Turismo*. Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em: <<http://>>

www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes /bndes_pt /Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/ProCopaTurismo/>. Acesso em: fev. 2011.

BNDES libera financiamento para a Arena Fonte Nova. *A Tarde*, Salvador, 11 jan. 2011.

BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 1997.

BRASIL. Consórcio lança vídeo da maquete em 3D da Arena Fonte Nova. *Portal da Copa*, Brasília, 25 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/consorcio-lanca-video-em-3d-da-maquete-da-arena-fonte-nova>>. Acesso em: jul. 2012.

BRASIL. Matriz de Responsabilidades. *Portal da Copa*, Brasília, 13 jan. 2010b. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>>. Acesso em: abr. 2013.

BRASIL. *Decreto n. 6.025, de 22 de janeiro de 2007*. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm>. Acesso em: 4 jan. 2014.

BRASIL. *Déficit Habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2011a. Disponível em: <http://www.habitatbrasil.org.br/media/5547/d_ficit_habitacional_no_brasil_2008.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

BRASIL. *Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm>. Acesso em: 4 jan. 2014.

BRASIL. *Lei Federal n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida-PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 4 jan. 2014.

BRASIL. *Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011*. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12424.htm>. Acesso em: 2015.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2. *Portal Brasil*, Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-1>>. Acesso em: mar. 2013.

BRASIL. Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. *Secretaria de Programas Urbanos*, Brasília, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais/902-apresentacao.html>>. Acesso em: jul. de 2009.

BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministérios das Cidades, 2009a. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf> Acesso em: 4 jan. 2014.

BRASIL. Governo detalha corte de R\$ 50,1 bilhões no orçamento de 2011. *Portal Brasil*, Brasília, 28 fev. 2011b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/02/28/governo-detalha-corte-de-r-50-1-bilhoes-no-orcamento-de-2011>>. Acesso em: mar. 2013.

BRASIL. Minha Casa Minha Vida entregou 2,4 milhões de moradias. *Portal Brasil*, Brasília, 10 set. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/minha-casa-minha-vida-entregou-2-4-milhoes-de-moradias>>. Acesso em: set. 2015.

BRASIL. PAC 2 investe R\$ 472,4 bilhões e conclui ações no valor de R\$ 328,2 bilhões. *Notícias*, Brasília, 22 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/migracao-151.15/pac/noticias/pac-2-investe-r-472-4-bilhoes-e-conclui-acoes-no>>. Acesso em: 2015.

CAMPELLO, Ney; CESAR, Elieser. [Entrevista do titular da Secretaria Estadual para Assuntos da Copa do Mundo Fifa Brasil 2014]. *A Tarde*, Salvador, 28 maio 2014. *Municípios Agro & Negócios*, p. 4.

CARDOSO, A. L. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CCR assina contrato do metrô de Salvador, *G1Ba*, Salvador, 15 out. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/10/ccr-assina-contrato-do-metro-de-salvador.html>>. Acesso em: ago. 2014

CODEBA autoriza as obras do Terminal de Passageiros. *Notícias*, Salvador, 18 maio 2012. Disponível em: <http://www.codeba.com.br/eficiente/sites/portalcodoba/pt-br/site.php?secao=noticias_gerais&pub=2421>. Acesso em: mar. 2013.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 1., 2003, Brasília. *Anais eletrônicos...* Brasília: Ministério das Cidades, 2003. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/conferencia-das-cidades/528-10-conferencia-das-cidades>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

CONHEÇA as exigências da Fifa para os estádios da Copa. *Portal 2014*, São Paulo, 17 set. 2009. Disponível: <<http://www.portal2014.org.br/noticias/1125/NHECA+AS+EXIGENCIAS+DA+FIFA+PARA+OS+ESTADIOS+DA+COPA.html>>. Acesso em: mar. 2010.

CONSÓRCIO encerra atividades de obras no Estaleiro Paraguaçu na BA. *G1Ba*, Salvador, 24 fev. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/02/consorcio-encerra-atividades-de-obras-no-estaleiro-paraguacu-na-ba.html>>. Acesso em: set. 2015.

DISCUSSÃO sub júdice – PPDU da Copa. *A Tarde*, Salvador, 13 dez. 2012.

DAVIS, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO). Infraero divulga projeto preliminar de reformas de Salvador. *Notícias*, Brasília, 15 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/es/prensa/noticias/4363-1507--infraero-divulga-projeto-preliminar-de-reformas-de-salvador.html>>. Acesso em: fev. 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO). Infraero assina ordem de serviço para reforma do Aeroporto de Salvador. *Notícias*, Brasília, 11 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/imprensa/noticias/5282-111-infraero-assina-ordem-de-servico-para-reforma-do-aeroporto-de-salvador.html>>. Acesso em: mar. 2013.

FERREIRA, J. S. W. (Coord.). *Produzir casas ou construir cidades?* desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: LabHab-FAUUSP/FUPAM, 2012.

FIFA anuncia, nas Bahamas, as cidades-sede da Copa 2014. *Portal 2014*, São Paulo, 31 maio 2009. Disponível em: <<http://www.portal2014.org.br>>.

2014.org.br/noticias/180/FIFA+ ANUNCIA+NAS+BAHAMAS +AS+CIDADESEDE+DA+COPA+ 2014.html>. Acesso em: abr. 2013.

FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operação urbanas em São Paulo. *Cadernos de Urbanismo*, Rio de Janeiro, n. 3, 2000. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf> Acesso em: nov. 2012.

GORDILHO-SOUZA, A. Afinal, o que ficou da Copa 2014 para as cidades-sedes no Brasil? Uma análise dos impactos urbanos em Salvador. In: GORDILHO-SOUZA, A. (Org.). *Salvador: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Salvador: EDUFBA: Observatório das Metrôpoles, 2015.

GORDILHO-SOUZA, A. Antes da ponte Salvador-Itaparica. *A Tarde*, Salvador, 23 mar. 2010.

GORDILHO-SOUZA, A. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa 2014 em Salvador. In: GORDILHO-SOUZA, A. (Org.). *Metrôpoles na atualidade brasileira transformações: tensões e desafios na região metropolitana de Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2014b.

GORDILHO-SOUZA, A. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. 2.ed. Salvador: Edufba, 2008.

GORDILHO-SOUZA, A. Qual o plano de cidade nos projetos da Copa 2014? *Observatório das Metrópolis*, [Rio de Janeiro], 18 abr. 2011. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1660%3Aqual-o-plano-de-cidade-nos-projetos-da-copa%20014&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt>. Acesso em: 2015.

GORDILHO-SOUZA, A. Salvador metrópole: novas fronteiras e fluxos urbanos no início do século XXI. In: CARVALHO FILHO, M.; URIARTE, U. (Org.). *Panoramas Urbanos: usar, viver e construir Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2014a.

GORDILHO-SOUZA, A. Vacância e intervenções no Centro Antigo de Salvador. In: BORDE, A. L. P. (Org.). *Vazios urbanos: percursos contemporâneos*. Rio de Janeiro: RioBooks, 2012. v. 1.

GORDILHO-SOUZA, A. M.; SOUZA, J. L. *Via Cênica: recôncavo baiano* [proposta apresentada ao Governo da Bahia, Conder]. [Salvador], 2004.

HARVEY, D. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 5 jan. 2011.

JUSTIÇA atende pedido do MP e suspende tramitação do “PDDU da Copa”. *JusBrasil*, 2011. Disponível em: <<http://mp-ba.jusbrasil.com.br/noticias/2976630/justica-atende-pedido-do-mp-e-suspende-tramitacao-do-pddu-da-copa>>. Acesso em: jan. 2013.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MASCIA, E. L. *Habitação para além da metrópole: a descentralização territorial da produção de habitação de interesse social do Minha Casa, Minha Vida na Bahia (2009-2010)*. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

NOVA orla fica pronta até a Copa. [*ACM Neto*], Salvador, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.acmneto.com.br/noticia/nova-orla-fica-pronta-ate-a-copa/>>. Acesso em out. de 2013.

NOVO Projeto do Porto de Salvador modifica a Cidade Baixa. *Salvador e Litoral norte*, Salvador, 11 maio 2012. Disponível em: <http://www.salvadorconvention.com.br/noticias_int.aspx?id=699>. Acesso em: jul. 2012.

NERI, M. C. (Coord.). *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_pesquisa_FORMATADA.pdf>. Acesso em: 2015.

O CUSTO da ponte Salvador-Itaparica. *A Tarde*, Salvador, 19 fev. 2011.

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 2, out., 1972.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2013: ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado*. New York, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>> Acesso em: 4 jan. 2014.

PONTE Salvador Itaparica: debate na Assembléia oscila entre ufanismo e descrença. *Bahia econômica*, Salvador, 23 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.bahiaeconomica.com.br/noticia/67200,ponte-salvador-Itaparica-debate-na-assembleia-oscila-entre-ufanismo-e-descrenca.html>>. Acesso em: abr. 2013.

PREFEITO destaca ações na câmara de vereadores. *JusBrasil*, 2010. Disponível em: <<http://pref-salvador.jusbrasil.com.br/politica/4534592/prefeito-destaca-acoes-na-camara-de-vereadores>>. Acesso em: jan. 2014.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Revista Le Monde Diplomatique*, São Paulo, ed. 20, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: jan. 2014.

SALGADO, D. Custos das obras da Copa têm aumento de até 166%: confira a lista. *Portal 2014*, São Paulo, 9 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.portal2014.org.br/noticias/12719/CUSTO+DAS+OBRAS+DA+COPA+TEM+AUMENTO+DE+ATE+166+CONFIRA+A+LISTA.html>>. Acesso em: jan. 2014

SALVADOR (BA). *Salvador: capital mundial: a cidade do nosso futuro*. Salvador: Secretaria Municipal da Habitação, 2010. [Folder lançado em 29/01/2010].

SALVADOR (BA). *Plano Municipal de Habitação de Salvador (2008-2025)*. Salvador: Secretaria Municipal da Habitação, 2008.

SANTOS, M. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso da São Paulo*. São Paulo: Nobel: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

SANTOS, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países sub-desenvolvidos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SETEPLA TECNOMETAL ENGENHARIA. *Arena Fonte Nova*. 2009. Disponível em: <<http://www.setepla.com.br/destaque.php>>. Acesso em: fev. 2013.

SILVA, É. T. Censo 2010: as metrópoles na dinâmica Demográfica. *Observatório das Metrópoles*, Rio de Janeiro, fev. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/metrosoles_censo.pdf>. Acesso em: jul. 2011.

TUON, L. PIB de 2012 confirma queda do Brasil no ranking das maiores economias. *Veja*, São Paulo, 1 mar. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/pib-de-2012-confirma-queda-do-brasil-no-ranking-das-maiores-economias>>. Acesso em: mar. 2013.

VAINER, C. B. Pátria: Empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

A RECONFIGURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (RMS) A PARTIR DOS ANOS 2000¹

Angela Borges

Introdução

Nos últimos 25 anos, o mercado de trabalho brasileiro passou por expressivas transformações decorrentes de mudanças significativas tanto na economia nacional como no perfil da população brasileira. (BORGES, 2003, 2012; BALTAR; LEONE, 2012; POCHMANN, 2010)

Nesse período, destacam-se duas conjunturas distintas no que se refere ao mercado de trabalho: os anos 1990 até 2002, marcados pela implan-

¹ Este artigo é um produto do projeto Metrôpoles na Atualidade Brasileira: A Região Metropolitana de Salvador (PRONEX). Uma versão preliminar foi apresentada ao XXX Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Costa Rica, 2015.

tação da gestão neoliberal no país – que incluiu a abertura da economia brasileira e as privatizações –, pelo baixo crescimento do PIB e pela desestruturação do mercado de trabalho (BORGES, 2012), e os anos 2000 (de 2003 até 2014), período em que, numa conjuntura internacional favorável, foram conjugados elementos da política macroeconômica neoliberal e um conjunto de políticas de perfil nacional-desenvolvimentista, resultando na recuperação das taxas de crescimento do PIB, na redução da pobreza e na reconstituição do mercado de trabalho. (BALTAR; LEONE, 2012)

Este artigo propõe-se a analisar como este ciclo expansivo repercutiu no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador (RMS), situada no nordeste, uma região periférica ao núcleo dinâmico da economia brasileira, os estados do Sudeste, em especial São Paulo e Rio de Janeiro. Nessa análise, serão consideradas as mudanças no perfil da força de trabalho e dos postos de trabalho da região, tendo como referência o quadro de desestruturação deste mercado herdado do período anterior, objeto de outro estudo da autora. (BORGES, 2003) Na comparação entre as duas décadas, são identificadas as tendências que se mantêm, bem como a ocorrência de inflexões que sinalizam para novas configurações deste espaço nodal da sociedade metropolitana.

O estudo toma como base os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)² para os anos de 2003 e 2013 e divide-se em três partes: a análise das mudanças no perfil da força de trabalho da região, nos seus níveis de atividade, de ocupação e de exposição ao principal risco do mercado de trabalho: o desemprego; a análise da estrutura do mercado de trabalho definida pelo perfil setorial das ocupações e das formas de inserção; e as considerações finais, quando se pretende levantar questões para a discussão sobre o impacto da reversão do processo de reestruturação do mercado de trabalho regional sobre as desigualdades e os níveis de vulnerabilidade social dos trabalhadores da região.

2 A autora agradece ao economista Guillermo Etkin pela colaboração na sistematização dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Características da população em idade de trabalhar, níveis de atividade, de ocupação e exposição ao desemprego

O traço estrutural mais marcante do mercado de trabalho da RMS é que ele sempre foi incapaz de utilizar, produtivamente, a população disponível para trabalhar, mantendo uma parte expressiva desta em situação de desemprego oculto pelo trabalho precário ou por inatividade, quadro agravado nos anos 1990, quando o desemprego aberto se explicitou em toda a sua gravidade, atingindo numerosos contingentes de trabalhadores e segmentos até então protegidos deste risco, como os trabalhadores mais escolarizados e os homens adultos.

Entre 2003 e 2013, a pressão dos trabalhadores sobre o mercado de trabalho foi expressiva, com a População Economicamente Ativa (PEA) crescendo a uma taxa superior à População em Idade Ativa (PIA), aqui considerada como 10 anos ou mais. Este maior incremento da PEA deveu-se ao aumento do peso relativo da população adulta na estrutura da população e à elevação das taxas de atividade de todos os grupos etários, dos homens e das mulheres.

O aumento generalizado das taxas de atividade foi um movimento já esperado, pois a entrada no mercado de trabalho tende a se ampliar quando a economia se expande e abre oportunidades de incorporação de segmentos que se encontravam em desemprego oculto por inatividade. Isso parece ter acontecido, sobretudo, com os homens, que tinham reduzindo a sua taxa de atividade na década anterior. Já no caso das mulheres, a elevação das taxas de atividade dá sequência a uma tendência das últimas décadas, que vem estreitando a distância entre as taxas masculinas e femininas, embora em 2013, elas ainda fossem de 72,4 e 58,6, respectivamente. Entre 2003 e 2013, as mulheres responderam por 55,9% do incremento da PEA na RMS, ampliando a sua participação no estoque de 46,7% para 48,4% no período.

A análise do perfil da oferta de força de trabalho segundo a idade apresenta mudanças expressivas com relação à década passada, relacionadas com o estágio da transição demográfica da população brasileira. A primeira foi a redução expressiva do número de crianças e adolescentes (10 a 17 anos) e jovens (18 a 24 anos) tanto na população como na sua parcela economicamente ativa. Entre 2003 e 2013, a participação do grupo etário de 10 a 17 anos caiu tanto na PIA como na PEA, sendo que, no caso dos jovens, a redução absoluta da população nesta faixa etária foi tão acentuada que não pôde ser compensada pelo aumento significativo na sua taxa de atividade, resultando em um decréscimo da PEA juvenil. Tem-se, portanto, o envelhecimento da população em idade de trabalhar e de todos os agregados do mercado de trabalho, inclusive do estoque de desempregados, no qual, em 2013, cerca de 20% já era composto por trabalhadores com 40 anos ou mais, sendo mais significativa a elevação da participação dos que tinham entre 40 e 59 anos (de 14,8% em 2003 para 19% em 2013).

Quanto à composição por cor, uma variável relevante na análise do mercado de trabalho porque interfere nas oportunidades de acesso aos melhores postos de trabalho, sobretudo quando associada à idade e à escolaridade, observa-se uma redução na participação dos que se autodeclararam brancos ou pardos tanto na PIA como na PEA (16,8% e 52,8% em 2013, respectivamente) e o aumento do peso dos pretos; ao contrário dos dois outros grandes grupamentos de cor (brancos e pardos), a participação dos pretos é um pouco maior na PEA (33,6%) do que na PIA (31,9%), em decorrência da sua elevada taxa de participação (68,5), bem superior às taxas de brancos e pardos (em torno de 63%). Este é um fenômeno ressaltado nos estudos sobre as desigualdades raciais e atribuído às desvantagens dos pretos que, por terem maior proporção de pobres, estão mais premidos pela necessidade de inserção no mercado de trabalho, mesmo que em postos de trabalho mais precários e pior remunerados.

Tabela 1 - Composição dos principais agregados do mercado de trabalho, segundo o sexo, cor, idade e escolaridade, RMS – 2003 e 2013

MULHERES								
52,9	53,7	46,7	48,4	44,3	46,8	56,2	59,9	
COR	-	-	-	-	-	-	-	-
Brancos	19,7	17,3	19,3	16,8	20,6	17,5	14,0	11,9
Pardos	53,7	50,8	52,8	49,6	52,3	48,9	54,7	54,3
Pretos	26,6	31,9	28,0	33,6	27,1	33,6	31,3	33,8
IDADE	-	-	-	-	-	-	-	-
10 a 17	17,8	15,0	4,7	3,9	3,5	2,7	9,3	12,5
18 a 24	19,6	12,9	22,7	15,8	18,8	13,3	38,8	32,8
25 a 39	31,2	30,6	42,1	44,6	43,6	45,1	35,7	41,2
40 a 59	23,3	29,6	27,4	39,3	30,5	42,0	14,8	20,5
60+	8,0	12,0	3,0	5,3	3,4	5,7	1,4	1,8
ANOS DE ESTUDO	-	-	-	-	-	-	-	-
S/ instr/ menos 1 ano	7,5	5,2	5,7	3,6	6,0	3,8	4,3	2,3
1 a 3 anos	12,8	8,2	9,4	5,0	9,4	5,3	9,3	2,5
4 a 7 anos	28,4	23,1	23,6	19,3	23,4	19,1	24,8	20,8
8 a 10 anos	19,1	16,3	20,1	17,7	18,1	16,2	28,0	28,3
11 a 14 anos	26,8	36,7	33,8	48,3	34,4	48,2	31,6	48,9
15 anos ou mais	5,2	10,5	7,1	14,8	8,4	16,1	1,6	6,0

Fonte: Elaborado pela autora. (IBGE, 2003-2013)

Outra variável importante na caracterização da força de trabalho é a escolaridade, que na PNAD corresponde ao número de anos de estudo com aprovação. Os dados desta pesquisa mostram a continuidade de um processo de elevação da escolaridade da população à medida que as novas gerações, mais escolarizadas, atingem a idade de trabalhar, o mesmo acontecendo com a PEA. No período estudado, aqueles que tinham até sete anos de estudo reduziram a sua participação na PIA em termos absolutos, e os que tinham até três anos de estudo diminuíram seu número nos dois agregados. Apesar disso, os contingentes da PEA nessas faixas de baixíssima escolaridade ainda somavam, em 2013, 27,9% da PEA metropolitana.

O grupo intermediário (de 8 a 10 nos de estudo) reduziu de 20,1% para 17,7% a sua participação na PEA, enquanto aqueles que tinham o

ensino médio completo (grupo que inclui os estudantes universitários) e os que concluíram o curso superior viram crescer significativamente a sua importância na oferta de força de trabalho na RMS, tendo respondido por praticamente todo o incremento da PEA no período, representando, em 2013, 48,3% e 14,3% da PEA metropolitana, respectivamente.

A ampliação dos contingentes mais escolarizados na oferta de força de trabalho contribuiu para que o mercado de trabalho regional – no seu conjunto, e não apenas no segmento organizado da economia – se tornasse mais seletivo, reduzindo as chances de incorporação daqueles que não atingiram, pelo menos, o patamar de oito anos completos de estudos (diploma do ensino básico). Por outro lado, dentre os que superaram este nível, o mercado claramente discrimina aqueles que não completaram os ciclos seguintes, isto é, não conquistaram o diploma de segundo grau ou de nível superior.

Nos anos 1990, o mercado de trabalho da RMS, como já dito, historicamente incapaz de incorporar a capacidade de trabalho disponível na região ao seu núcleo formal ou aos espaços mais produtivos do trabalho autônomo e da pequena produção mercantil, respondeu à expansão da oferta de força de trabalho com o aumento da subutilização desta capacidade, traduzida, sobretudo, na elevação exponencial das taxas de desemprego de todos os grupos etários e de ambos os sexos, jogando quase 1/5 dos trabalhadores disponíveis (19,2% em 1999) nesta situação. (BORGES, 2003)

Entre 2003 e 2013, pelo contrário, a maior disponibilidade de trabalhadores foi parcialmente absorvida pelo mercado de trabalho metropolitano, o qual registrou uma taxa de crescimento da ocupação de 3% a.a., superior à da PEA (2,1%), resultando em um aumento de 497 mil trabalhadores no contingente de ocupados, o qual, por sua vez, foi acompanhado pela redução do contingente de desempregados de 354 mil para 274 mil. Esta marcante inflexão nas tendências observadas no mercado de trabalho regional até 1999 não foi suficiente, entretanto, para retirar a

taxa média de desemprego aberto da região de um patamar ainda muito elevado. Esta taxa caiu de 19,8%, em 2003, para 12,4%, em 2013, ainda muito acima das taxas vigentes no período que antecedeu o ajuste neoliberal dos anos 90, mantendo a RMS em um patamar de desemprego superior ao das demais Regiões Metropolitanas do país, com exceção da RM de Belém, a única onde se observou a elevação, ainda que pequena, da taxa média de desemprego. Comparativamente às demais RMs, a taxa de desemprego da RM Salvador era, em 2013, 182% superior às taxas de Belo Horizonte, São Paulo e Fortaleza e 264% acima das taxas de Curitiba e Porto Alegre.

Tabela 2 - Taxas de atividade e de desemprego específicas por atributos, RMS, 2003 e 2013

SEXO E GRUPOS DE IDADE	TAXA ATIVO		TAXA DESEMPREGO	
	2003	2013	2003	2013
Total*	63,1	65,0	19,8	12,4
Homens	71,4	72,4	16,2	9,7
Mulheres	55,7	58,6	23,8	15,4
COR				
Branco	61,9	63,1	14,4	8,8
Pardos	62,0	63,4	20,5	13,6
Pretos	66,2	68,5	22,1	12,5
IDADE				
10 a 17	16,5	16,8	39,5	40,0
18 a 24	73,1	79,7	33,7	25,9
25 a 39	85,0	94,8	16,8	11,5
40 a 59	74,2	86,5	10,6	6,5
60 +	23,7	28,4	9,4	4,2
ANOS DE ESTUDO				
S/instr/menos 1 ano	47,8	44,9	15,0	7,9
1 a 3 anos	46,6	39,4	19,6	6,4
4 a 7 anos	52,5	54,3	20,7	13,3
8 a 10 anos	66,3	70,6	27,6	19,8
11 a 14 anos	79,7	85,6	18,5	12,6
15 anos ou mais	85,6	92,2	4,5	5,0

Fonte: Elaborado pela autora (IBGE, 2003-2013).

A composição do desemprego segundo as características dos trabalhadores permite observar quais os segmentos mais afetados:

- As mulheres, que respondiam, em 2013, por quase 60% do estoque de desempregados e mantinham uma taxa de 15,4%, contra 9,7% dos homens;
- Os pardos e pretos que, somados, ampliaram de 86% para 88,5% a sua presença no estoque de desempregados, superior ao seu peso PEA (80,7%), e mantiveram taxas de desemprego de, respectivamente, 13,6% e 12,5%, enquanto os brancos estavam sub-representados neste agregado e registravam uma taxa de desemprego bem mais baixa (8,8%);
- Desconsiderando crianças e adolescentes – pois não deveriam estar no mercado de trabalho –, que ostentavam, em 2013, 40% de taxa de desemprego, são os jovens, 18 a 24 anos, o grupo etário em maior desvantagem. Como visto, no período estudado, este grupo sofreu redução absoluta na PIA e na PEA. Ainda assim, a sua taxa de desemprego, que era de 33,7 em 2003, embora tenha caído, permaneceu elevadíssima (25,9%), levando a que eles respondessem por 32,8% do estoque de desempregados, mais do dobro do seu peso na PEA (15,8%).
- Finalmente, contrariando as formulações tão em voga nos anos 1990 – que atribuem o desemprego aos déficits de formação dos trabalhadores –, entre 2003 e 2013, os únicos segmentos que apresentaram aumento no contingente de desempregados, apesar da redução da taxa de desemprego, foram exatamente aqueles com escolaridade mais elevada: os que tinham concluído o ensino médio – e os que tinham diploma universitário, os quais, embora mantenham uma taxa de desemprego sensivelmente inferior à dos demais grupos, foram os únicos que registraram tanto o crescimento no número de desempregados como da taxa de desemprego (de 4,5 para 5,0).

O aumento da ocupação no mercado de trabalho regional foi puxado pelo agregado setorial *outras atividades* (20,7% do incremento do período), que inclui as atividades financeiras e imobiliárias, além de um conjunto de serviços prestados a empresas e que se expandem com a terceirização, processo que continuou se acentuando entre 2003 e 2013; outro setor que se destacou na geração de novos postos de trabalho, neste período, foi a Construção Civil (18,6%), estimulada pela elevação da renda, pela ampliação do crédito e por políticas governamentais de habitação popular; os Serviços Sociais de educação, saúde e assistência, que se expandiram no setor público e no privado, responderam por 13,8% do aumento da ocupação.

Além dessas atividades, foi expressiva, ainda, a geração de novos postos de trabalho nos serviços de transporte, armazenagem e comunicações, que se expandiram com a dinamização da economia (8,5%), e nos serviços de alojamento e alimentação (8%) e no comércio (7,8%), atividades diretamente beneficiadas pelo *boom* decorrente do aumento do emprego, da ampliação do crédito ao consumidor e da renda dos ocupados, em especial dos situados na base da pirâmide de renda.

Chama a atenção, no período, a baixa capacidade de geração de postos de trabalho da Indústria de Transformação Regional, que reduziu ainda mais a sua baixa participação na ocupação total na RMS, e a perda de participação dos serviços domésticos, que, no entanto, seguem como um dos espaços mais importantes para a incorporação de trabalhadores na RMS, particularmente no caso das mulheres menos escolarizadas, para as quais esta continua sendo a principal alternativa de inserção no mercado de trabalho (cada vez mais como diaristas ao invés de mensalistas). Nos anos 2000, a abertura de novas oportunidades no comércio e nos serviços atraiu as jovens com Ensino médio, mas, mesmo para estas, os serviços domésticos são relevantes, particularmente no cuidado de idosos, uma demanda crescente, com o envelhecimento da população.

Tal perfil setorial do incremento da ocupação é tributário, sobretudo, dos efeitos positivos das mudanças no perfil de atuação do Estado no período considerado, com ênfase em políticas voltadas para a elevação dos rendimentos dos mais pobres e para a ampliação da sua inserção no mercado de consumo,³ bem como na política habitacional – tanto para os segmentos de baixa renda como financiamento para a compra de imóveis pelos segmentos de renda média e alta – e na ampliação da oferta de serviços de educação e saúde, diretamente pelo Estado ou através do financiamento do setor privado para a prestação de serviços à população – Sistema Único de Saúde (SUS), na saúde, Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e Programa Universidade para Todos (PROUNI), na educação superior, são os exemplos mais evidentes.

A atuação do Estado foi determinante também na expressiva ampliação do número de ocupados com proteção social – sobretudo empregados com carteira de trabalho assinada e funcionários públicos, mas, também, trabalhadores autônomos –, invertendo, radicalmente, as tendências dos anos 1990, num vigoroso processo de reestruturação do mercado de trabalho regional, o qual, ao lado da redução do desemprego e da recomposição do valor real do salário mínimo, constitui-se na principal mudança no mercado de trabalho brasileiro no período estudado.

Na comparação dos dois períodos, anos 1990 e anos 2000,⁴ os indicadores mostram esta melhoria no mercado de trabalho regional, mas também permitem observar que o forte crescimento dos postos de trabalho protegidos – 78% do incremento da ocupação entre 2003 e 2013 – foi insuficiente para alterar o caráter precário deste mercado, no qual,

3 Além da elevação no valor real do salário mínimo, as transferências monetárias – Bolsa família; BPC – a ampliação do acesso ao crédito, a redução das taxas de juros, o apoio aos pequenos empreendedores, etc.

4 O primeiro período – 1992 - 1999 – foi analisado detalhadamente em estudo anterior da autora sobre o mercado de trabalho regional (BORGES, 2003), do qual foram extraídos os indicadores aqui utilizados.

pelo menos, 40%⁵ dos ocupados estão em posições que se caracterizam pela sua baixa qualidade em termos salariais, de segurança no vínculo ou inserção e de possibilidades de carreira, além de não assegurarem a proteção mínima frente aos riscos do mercado de trabalhos e as contingências da vida.

Tabela 3 - Ocupados por posição na ocupação, RMS, 1992, 1999, 2003, 2013

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	1992	1999	2003	2013
Ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0
Func. Públicos	6,7	8,2	6,9	6,7
Empregados c/carteira	42,4	33,8	35,6	44,9
Núcleo estruturado	49,0	42,0	42,5	51,6
Empregados s/carteira	12,4	16,4	16,9	11,6
Trab. Domésticos	9,1	10,1	10,5	9,0
Conta própria	22,9	22,9	24,8	22,9
Empregadores	2,8	4,0	3,1	3,6
Subsist e sem rendimento	3,8	4,6	2,2	1,3

Fonte: Elaborado pela autora (IBGE, 2003-2013).

Cabe chamar a atenção, ainda, para duas outras características do mercado de trabalho regional: a) a concentração da maior parte dos postos de trabalho em um leque restrito de ocupações (em 2013, as 18 ocupações mais numerosas respondiam por 50% dos postos de trabalho existentes e 40 ocupações por, nada menos que, 70% do total), traço este associado à reduzida diversificação da economia regional, e b) uma característica presente em quase todos os mercados e que se acentua nos anos 2000, que é uma polarização, no interior das ocupações mais qualificadas, dos postos de trabalho com poucas oportunidades de ganhos mais elevados e muitas posições mal remuneradas, que oferecem poucas vantagens aos seus ocupantes. Esta polarização tem atingido, sobretudo, os jovens

5 Excluídos os empregadores e uma parte (minoritária) dos conta própria, que ocupam posições estáveis e até mesmo privilegiadas do mercado de trabalho, como é o caso dos profissionais liberais, ainda que, mesmo entre estes, não estejam livres do processo de precarização da sua inserção.

portadores de diplomas de nível superior, os quais encontram barreiras para alcançar os melhores postos de trabalho e são forçados a ocupar empregos mal remunerados, com elevada rotatividade e com reduzidas possibilidades de carreira.

De uma maneira geral, foram exatamente as ocupações simples, que podem ser exercidas por trabalhadores menos escolarizados, facilmente substituíveis e que, geralmente, remuneram mal e não oferecem oportunidade de carreira, aquelas que mais se expandiram nos anos 2000, ao lado de algumas ocupações que exigem escolaridade elevada, mas que se caracterizam pela polarização já referida e por acentuada precarização, as quais são muito significativas nos Serviços Sociais. Assim, apenas 15 ocupações responderam por 50% do incremento do período, e 13 destas pagavam, no máximo, dois salários mínimos.⁶

As duas ocupações com remunerações mais elevadas que registraram um aumento no número de postos de trabalho foram as de administrador financeiro, chefe de departamento etc., e a de advogados, ocupação cujo estoque ampliou-se 3,5 vezes entre 2003 e 2013, como resultado ao aumento exponencial do número de profissionais com as credenciais para o exercício profissional, resultado, por sua vez, da explosão de vagas em cursos de Direito no ensino privado. Trata-se de exemplo típico de ocupação com elevada polarização dos postos de trabalho e precarização dos vínculos e condições de trabalho, especialmente para os mais jovens, acima referidas.⁷

6 As ocupações são as seguintes: agentes administrativos; ajudantes de obras; trabalhadores nos serviços de embelezamento e higiene; cozinheiros; operadores do comércio; cuidadores; pedreiros; trabalhadores de serviços de alimentação, bebidas e hotelaria; operadores de *telemarketing*; técnicos de enfermagem; vendedores em domicílio; trabalhadores dos serviços domésticos e motoristas de veículos de cargas em geral.

7 Outras profissões de nível superior tiveram expressivo crescimento no número de ocupados entre 2003 e 2013, especialmente as ocupações centrais nas políticas sociais (professores, enfermeiros, médicos, fisioterapeutas) e na construção civil (engenheiros e arquitetos). Destas, destaca-se professor do ensino superior, profissão igualmente marcada por elevada precarização e polarização entre os docentes das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, seja aqueles

Os dados sobre rendimentos por classes de salário mínimo não permitem medir a dimensão dos ganhos e perdas salariais no período analisado, em decorrência do aumento do valor real do salário mínimo, mas mostram algumas mudanças relevantes, sobretudo na comparação entre as regiões metropolitanas.

Tabela 4 - Ocupados, segundo faixas de rendimento em salário mínimo nominal, Região Metropolitana de Salvador, 2003 e 2013

ANOS	2003	2013
TOTAL OCUPADOS	100,0	100,0
SEM RENDIMENTO	2,4	1,4
ATÉ 1	40,5	35,7
MAIS DE 1 ATÉ 2	28,4	35,0
MAIS DE 2 ATÉ 3	11,2	11,8
MAIS DE 3 ATÉ 5	8,6	6,7
MAIS DE 5 ATÉ 10	4,8	6,0
MAIS DE 10 ATÉ 20	3,7	2,5
20 OU +	0,3	1,0

Fonte: Elaborado pela autora (IBGE, 2003-2013).

Assim como em todo o país e, sobretudo, em regiões marcadas por elevados contingentes de pobres, como na RMS, as políticas de recomposição do salário mínimo, de formalização dos contratos de trabalho e de transferência de renda mostraram-se extremamente eficazes no combate à pobreza extrema, reduzindo em termos absolutos os contingentes situados nas faixas mais baixas de renda (até um 1 salário mínimo). Observa-se, no entanto, uma ampliação expressiva na participação da classe de um a dois Salários Mínimos (SM), acompanhada da estabilidade da classe imediatamente superior (dois a três SM) e da redução do peso relativo da classe de três a cinco SM. Estes movimentos confirmam que a elevação do valor salário mínimo acima dos demais salários,

com vínculo em tempo integral seja aqueles que integram os quadros das IES privadas, a maioria horistas com múltiplos vínculos.

associada às características do modelo de desenvolvimento seguido no período – puxado pelo agro-negócio e pela expansão do mercado interno, em uma economia aberta – resultaram na geração de reduzido número de postos de trabalho mais qualificados e com remuneração mais elevada, bem como no achatamento do leque salarial.

Pode-se dizer que esta perda de participação das faixas de renda de dois a cinco SM, geralmente, correspondentes às ocupações situadas em uma posição intermediária na estrutura socioocupacional, vai, de alguma forma, se repetir no topo da pirâmide de rendimentos, onde tendem a se situar as ocupações mais qualificadas e melhor remuneradas: assim, aumentou a participação da classe de 5 a 10 SM e caiu a participação da classe de 10 a 20 SM (sugerindo perdas para os trabalhadores mais escolarizados), enquanto aumenta o pequeno contingente no topo da pirâmide de rendimentos dos ocupados (mais de 20 SM). Ainda que o peso relativo das classes acima de 10 SM seja extremamente reduzido, estes movimentos parecem indicar o fenômeno da diferenciação com polarização de rendimentos no interior do mesmo grupo ocupacional, anteriormente referido.

A comparação com as demais regiões metropolitanas mostra que estes movimentos ocorreram em todas elas, mas com importantes diferenças na distribuição por faixas de rendimento. O mercado de trabalho da RMS, assim como as demais regiões metropolitanas nordestinas tinha, em 2013, elevadíssimo percentual de ocupados ganhando até dois SM (70,7%), muito superior aos percentuais das RM de Belo Horizonte (61,4), Rio de Janeiro (58,9%), São Paulo (52,7%) e Porto Alegre (55,9%). Essas metrópoles, situadas nas regiões mais desenvolvidas do país, embora também registrem o achatamento da pirâmide de rendimentos, continuam a apresentar uma estrutura sócio-ocupacional com mais lugares no meio e no topo da pirâmide.

Finalmente, em um período de mudanças significativas nos níveis de escolaridade da população e nas formas de inserção no mercado de trabalho – aumento significativo do assalariamento protegido –, cabe observar a influência dessas mudanças sobre os rendimentos do trabalho.

Quanto à escolaridade, registrou-se uma redução significativa da distância entre os mais escolarizados (ensino médio completo/superior incompleto e superior completo), um fenômeno esperado e que acompanha a ampliação da oferta de escolarizados, que traduz a desvalorização de diplomas. No caso brasileiro, cujo percentual da PEA com este nível de escolaridade ainda continua comparativamente mais baixo do que o observado nos países com grau de desenvolvimento semelhante, esta redução da distância entre os rendimentos dos mais e menos escolarizados decorreu também da significativa elevação do salário mínimo, bem superior à observada nos demais salários e, também, em boa medida, do modelo de desenvolvimento que caracterizou o recente ciclo de expansão. Lastreado na expansão dos setores produtores de *commodities* com baixo valor agregado e no crescimento do mercado interno abastecido pelo consumo de produtos exportados, esse modelo não contemplou uma política voltada para a expansão dos setores responsáveis pela abertura de postos de trabalho mais qualificados, como a indústria de transformação e os serviços intensivos em tecnologia e em conhecimento.

Tabela 5 - Rendimento médio nominal dos ocupados por anos de estudo, Região Metropolitana de Salvador, 2003 e 2013

ANOS DE ESTUDO	REND. MÉDIO NOMINAL		ATÉ 7=100	
	2003	2013	2003	2013
TOTAL	962	1663		
ATÉ 7 ANOS	469	753	100	100
8 A 10 ANOS	610	1077	130	143
11 A 14 ANOS	1085	1372	232	182
15 ANOS OU MAIS	3616	4931	772	654

Fonte: Elaborado pela autora (IBGE, 2003-2013).

Quanto às desigualdades de rendimento entre as principais formas de inserção no mercado de trabalho no período 2003 - 2013, vê-se que, apesar da elevada expansão do emprego com registro em carteira, os rendimentos médios auferidos pelos ocupados nesta posição reduziram a distância com relação às formas mais precárias de inserção – a posição de empregados sem registro em carteira, trabalhadores domésticos e de trabalhadores autônomos (os conta própria) –, evidenciando, mais uma vez, o perfil rebaixado dos postos de trabalho gerados no recente ciclo de expansão.

Tal achatamento do leque de rendimentos, ao traduzir as reduzidas oportunidades de obtenção de posições melhores, retribuídas no mercado de trabalho, explicita, também, as barreiras à mobilidade social encontradas pelos segmentos que se beneficiaram da recente expansão do ensino superior e sinaliza para a ocorrência de perdas dos estratos de renda média e alta e de possível mobilidade social descendente para parte deste segmento, em alguma medida, já captada por alguns estudos.⁸

Tabela 6 - Rendimento médio no trabalho principal dos ocupados por posição na ocupação, Região Metropolitana de Salvador, 2003 e 2013.

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	REND. MÉDIO		ÍNDICE ECC=100	
	2003	2013	2003	2013
Total	962	1.663	88	109
Militar	1.795	3.155	163	208
Funcionário público estatutário	1.764	3.768	161	248
Empregado com Carteira Assinada (ECC)	1.099	1.519	100	100
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	576	1.051	52	69
Trabalhador doméstico c/carteira de trab.assinada	444	737	40	49
Trabalhador doméstico s/carteira de trab.assinada	288	504	26	33
Conta própria	770	1.205	70	79
Empregador	4.072	8.555	371	563

Fonte: Elaborado pela autora (IBGE, 2003-2013).

⁸ Ver, por exemplo, Quadros 2015, que aponta a interrupção da mobilidade social já em 2013 e as perdas registradas pelos estratos médios e alto quando caem as taxas de crescimento da economia.

Considerações finais

Os indicadores analisados permitem concluir que, no período observado, o mercado de trabalho da RMS registrou melhorias significativas. Assim, ocorreu uma significativa ampliação do número de ocupados – predominantemente em empregos protegidos – e queda da taxa de desemprego, embora ela continue extremamente elevada, sobretudo para os mais jovens, resultando na permanência de elevados níveis de vulnerabilidade social de largas parcelas dos trabalhadores. Além disso, registrou-se a redução expressiva dos ocupados em postos de trabalho com baixíssima remuneração e ampliação dos contingentes com rendimentos suficientes para assegurar a participação no mercado consumidor, a qual foi potencializada, no período, pela facilidade de acesso ao crédito ao consumidor.

Porém, observou-se, também, que, apesar da expressiva ampliação dos postos socialmente protegidos, o perfil rebaixado dos empregos e ocupações que se expandiram no período levou a uma geração relativamente baixa de postos de trabalho nas faixas de renda mais elevadas, reduzindo e precarizando as possibilidades de inserção da nova geração, bem mais escolarizada do que as anteriores e, inclusive, com contingentes mais numerosos com formação universitária; ou seja, o modelo de desenvolvimento seguido não assegura incorporação qualificada dos qualificados. Por fim, cabe destacar que as melhorias dos indicadores quantitativos do mercado de trabalho regional vieram acompanhadas de forte precarização social do trabalho, um processo que já se acentuara nos anos 1990 e que hoje atinge todos os segmentos ocupacionais, inclusive aqueles melhor posicionados. As mudanças positivas aqui sumariadas ocorreram em um período em que, na sua maior parte, a conjuntura externa foi favorável ao Brasil, com forte expansão das exportações, viabilizando a manutenção de baixas taxas de inflação e assegurando os recursos necessários à adoção de políticas públicas que tiveram algum efeito distribu-

tivo, ainda que insuficiente para alterar a concentração da renda no topo da pirâmide de rendimentos.

No entanto, apesar desse efeito conjuntura, tal como do nos anos 1990, a flexibilização e precarização dos vínculos empregatícios e a elevação do desemprego foram viabilizadas por políticas neoliberais implementadas pelo Estado; as mudanças mais relevantes (e positivas) dos anos 2000 não resultaram de automatismos do mercado, mas da atuação do Estado brasileiro através de políticas públicas em várias áreas, negando as teses que colocam o livre jogo do mercado como a melhor alternativa para a correção dos desequilíbrios do mercado de trabalho. (CARDOSO JUNIOR; HAMASAKI, 2014)

Ou seja, o abandono do padrão de atuação seguido pelo Estado no período analisado, sobretudo em conjunturas muito desfavoráveis, como a que se observa a partir de 2015, terá, certamente, consequências extremamente danosas para o mercado de trabalho brasileiro (e especialmente o da RMS, historicamente pobre) e para os que vivem do trabalho, levando à destruição das conquistas alcançadas pela base da pirâmide social e a um quadro de regressão social extremamente problemático em termos sociais e políticos.

Referências

BORGES, A. M. *Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade social: a Região Metropolitana de Salvador na Década de 90*. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003

BORGES, A. M. Mercado de trabalho da RMS: duas décadas de transformações. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, p. 399-416, 2011.

BORGES, A. M. O emprego no Brasil urbano nos anos 2000: recuperação e reconfiguração. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 30, v. 10, p. 17-34, 2012.

BALTAR, P.; LEONE, E. O mercado de trabalho no Brasil nos anos 2000. *Carta social do trabalho*, Campinas, n.19, jul./set., 2012.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; HAMASAKI, C. S. *Padrões de desenvolvimento, mercado de trabalho e proteção social: a experiência brasileira entre as décadas liberal (1990) e desenvolvimentista (2000)*. Brasília: IPEA 2014. (Texto para discussão; 2021)

INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRÁFICO E ESTATÍSTICO (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Rio de Janeiro, 2003-2013.

POCHMANN, M. Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 104, p. 637-649, out./dez., 2010.

POCHMANN, M. *Nova classe média?* o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

QUADROS, W. Paralisia econômica, retrocesso social e eleições. *Textos para discussão*, Campinas, n. 249, 2015.

EXPANSÃO URBANA E METROPOLITANA DE SALVADOR

Gilberto Corso Pereira, Maria das Graças Gondim dos Santos Pereira

Introdução

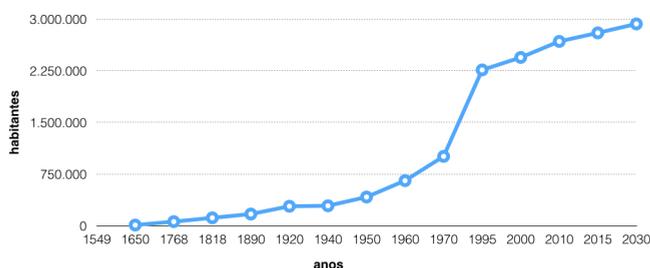
Este texto analisa os processos de expansão urbana de Salvador, uma metrópole periférica do Nordeste do Brasil. No contexto desse trabalho, a expansão urbana é considerada nas dimensões quantitativa, associada ao crescimento da metrópole com o incremento da população e da ocupação do solo urbano, e qualitativa, associada ao desenvolvimento metropolitano e à sustentabilidade.

Salvador já nasce metrópole colonial como a capital do Brasil, posição que ocupa até o ano de 1763. Após a transferência da capital para o Rio de Janeiro, com a transformação da economia colonial, Salvador passa a exercer a função de metrópole regional. No século XX, permanece como

uma cidade metropolitana, principalmente por ser a capital de um estado pouco dinâmico e com poucas cidades médias.

A evolução urbana de Salvador vem se configurando ao longo do tempo e assumindo diversas formas que respondem às dinâmicas econômicas e aos movimentos populacionais. O Gráfico 1 mostra o crescimento populacional de Salvador, incluindo as projeções feitas por Fernandes e Santana Filho (2015) para os anos de 2015 e 2030. O Quadro 1 fornece uma referência para analisar as diversas variáveis que influenciaram as dinâmicas socioeconômicas e espaciais da metrópole.

Gráfico 1 - Crescimento populacional de Salvador



Fonte: Elaboração dos autores.

O crescimento populacional, após um período de estagnação entre os anos 1920 e 1940, ganha impulso após a metade do século XX, que acelera nas últimas décadas do século, período em que se formam os grandes assentamentos precários, e entra num período de desaceleração nas primeiras décadas do século XXI, chegando a 2030 com uma população prevista de em torno de 2.930.000 habitantes. Em termos da expansão do ambiente construído, Salvador, hoje, vive dois movimentos distintos de expansão que tem resultados espaciais totalmente diversos. De um lado, uma disputa pelas áreas centrais provocada pela concentração de atividades e população resulta num processo de verticalização do ambiente construído e, de outro, o crescimento horizontal para as

bordas, que resulta numa expansão periférica para além dos limites municipais.

Os fatores considerados aqui para análise do crescimento urbano recente são o populacional, a importância do *locus* (geograficamente falando) de acomodação desta população e a forma e padrão espacial destes assentamentos, circunstanciando a análise na compreensão dos sistemas urbanos e regionais como sistemas socioecológicos.

Nesse estudo, torna-se necessário ampliar as escalas de análise; mesmo considerando que a visão de governança vigente prioriza a instância administrativa municipal – Salvador cidade-município –, não se pode descartar as efetivas interações dos fluxos e das relações da aglomeração urbana da Salvador metrópole, a Área Urbana Continua (AUC), que avança para os municípios vizinhos (Simões Filho e Lauro de Freitas), e a Região Metropolitana.

Temos como ponto de partida a constatação de que as transformações contemporâneas do capitalismo: globalização, reestruturação produtiva e financeirização da riqueza, contribuíram para requalificar o papel e a relevância das grandes metrópoles com transformações significativas na ordem urbana. (CARVALHO; PEREIRA, 2014) Embora já esteja evidenciado pela literatura internacional (MARCUSE; KEMPEN, 2000; SASSEN, 2010, DE MATTOS, 2010) que todas as metrópoles sejam influenciadas, de alguma forma, por estas transformações, o efeito sobre as mesmas não é igual, nem existe uma tendência universal.

A globalização é um processo inacabado e contraditório que envolve tanto a homogeneização quanto a diferenciação dos espaços e não anula o peso da História, da Geografia, dos agentes locais, das decisões políticas nacionais e locais. Por essa razão, pesquisas constataam uma relativa estabilidade das estruturas sociais e urbanas das metrópoles brasileiras,¹ bem como algumas tendências similares de transformação.

1 Ver, por exemplo, a coleção Transformações na Ordem Urbana, lançada recentemente pelo Observatório das Metrópoles.

A partir dessas considerações, apresentamos, na sequência deste texto, um breve histórico dos processos de ocupação e transformações socioespaciais, levando em conta na análise:

- A condição periférica do Brasil na economia mundial, as características do processo de industrialização e urbanização nacional e local, a inexistência de políticas de provisão de moradias para os trabalhadores e de regulação e controle do uso do solo urbano, a existência de um circuito de acumulação que favoreceu os interesses imobiliários, reservando trechos da cidade para esta finalidade;
- O processo de divisão regional do trabalho, que ampliou as desigualdades espaciais;
- A reestruturação produtiva, que implicou em algumas transformações de grande impacto sobre as metrópoles, tais como, uma relativa desindustrialização, uma expansão das atividades terciárias, difusão de novos padrões habitacionais e o crescimento da segregação e fragmentação urbana;
- As especificidades socioeconômicas, geográficas e demográficas que influenciaram a conformação de Salvador e sua região metropolitana e que, ainda hoje, têm impacto nas suas transformações nas diversas conjunturas, locais e nacionais.

Breve histórico das transformações de Salvador

O breve histórico apresentado abaixo tem como premissa que os processos econômicos se refletem no território, criando diferenciações do espaço, peculiares a cada modo de produção, tecnologias correspondentes, infraestruturas necessárias e equipamentos urbanos, gerando marcos que registram a evolução da estrutura espacial e dos movimentos populacionais, condicionados pela potência de mobilização e integração das populações a cada estágio do desenvolvimento social.

O processo de urbanização brasileiro no século XX foi marcado por uma grande migração da população rural e de pequenas localidades para as cidades. A urbanização acelerada, que ocorreu sem políticas de regulação do uso e ocupação do solo urbanos, resultou no assentamento de uma população migrante e despossuída nas grandes cidades brasileiras. A inserção deste contingente populacional nas cidades, deflagrado pela industrialização da segunda metade do século passado, em grande medida, foi viabilizado por processos de autoconstrução de moradia.

Salvador, como as demais metrópoles brasileiras, não está distante do padrão de urbanização resultante desse processo, com grandes desafios para um controle efetivo do ordenamento, uso e ocupação do solo e com dificuldade para assegurar a prestação de serviços públicos e oferta de infraestrutura urbana para um grande número de seus habitantes. As transformações de Salvador, embora não dissociadas das mudanças das demais grandes cidades brasileiras, têm suas próprias características. O Quadro 1 sintetiza alguns marcos e variáveis do crescimento da cidade. O quadro é baseado em diversos autores, no que diz respeito ao registro do passado, e serve de suporte para um exercício preliminar de projeção do futuro próximo. (VASCONCELOS, 2002; UFBA, 1998; SILVA; SILVA; CARVALHO, 2008; CARVALHO; PEREIRA, 2008, 2014; ALMEIDA, 2008; FERNANDES; SANTANA FILHO, 2015)

O crescimento demográfico impulsionado pelas migrações toma grande impulso entre 1940 e 1950, quando a população cresce 44% em dez anos. O crescimento populacional se soma, neste período, a um processo de transformação da estrutura espacial da cidade. O centro da cidade começa a ter suas funções, predominantemente residenciais, substituídas, processo bem descrito no trabalho pioneiro de Milton Santos (2008) publicado em 1959. A demanda por moradias força a expansão da periferia urbana, então, os fundos de vales não drenados e áreas não urbanizadas, como as encostas de alta declividade, são ocupados pelas camadas de baixa renda da população.

Quadro 1 - Transformações de Salvador

FASE	1549 – 1650	1650 – 1763	1763 – 1823	1823 – 1889	1889 – 1944
DESCRIÇÃO	Metrópole Colonial	Riqueza e religião	Transferência da capital para RJ	Salvador no império	Reformas urbanas
ESTRUTURA ESPACIAL	Cidade compacta	Cidade compacta	Cidade compacta	Expansão linear – BTS	Expansão linear – início ocupação orla
CRESCIMENTO POPULACIONAL	10.000 (1640)	60.000 (1768)	115.000 (1818)	170.000 (1890)	283.000 (1920) 290.000 (1940)
CENTRALIDADE	Mononuclear				
AGENTES	Estado; Igreja; senhores de engenho	Igreja; Estado; senhores de engenho; comerciantes; traficantes de escravos	Estado; Igreja; comerciantes; traficantes de escravos	Estado; Igreja; proprietários agrícolas; comerciantes; industriais; instituições civis	Estado; comerciantes; industriais; capital financeiro; transportes urbanos; sociedade civil
CIRCULAÇÃO	Tração animal				Tração animal; Bondes elétricos; trem suburbano
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	Portuária, Política, Administrativa, Agricultura (Recôncavo)	Portuária, Política, Administrativa, Agricultura (Recôncavo)	Portuária, Agricultura (Recôncavo)	Portuária, Comércio, Agricultura	Indústria, Comércio; Serviços; Ferrovia; crise no crescimento (“o enigma baiano”)
MODO DE PRODUÇÃO	Modelo primário exportador				
MORADIA					Alta renda - ocupação das cumeadas; baixa renda, fundos de vale, encostas
TIC					Telégrafo, ligação RJ e Salvador (1873) 1ª sala cinema (1909)
REDE URBANA	Metrópole nacional		Metrópole regional		
PLANEJAMENTO	Plano Luís Dias				

Fonte: Elaboração dos autores com colaboração de Sylvio Bandeira.

1945 – 1969	1970 – 2000	2000 – 2015	2015 – 2030
Migrações e expansão	Metropolização	Metrópole atual	Metrópole em reconfiguração
Centro – periferia	Centro – periferia; polarização	Centro – periferia + arquipélago; fragmentação	Centros/subcentros – periferia + enclaves; fragmentação
417.000 (1950) 655.000 (1960)	1.007.000 (1970) 59% orla BTS e S.Ferrovários 2.262.000 (1995)	2.443.000 (2000) 2.676.000 (2010)	2.800.000 (2015); 2.930.000 (2030); tendência redução do crescimento
Mononuclear, início da descentralização	Polinuclear: centro e sub-centros	Polinuclear: centro e sub-centros + dispersão metropolitana	Polinuclear: centro e sub-centros + dispersão metropolitana
Estado; comerciantes; industriais; capital financeiro; transportes urbanos; investimentos imobiliários; sociedade civil	Estado; industriais; capital financeiro; comerciantes; investimentos imobiliários; construção civil; sociedade civil	Estado; comércio / <i>shopping centers</i> ; construção civil; capital financeiro; sociedade civil; protagonismo do capital imobiliário	Estado; comércio / <i>shopping centers</i> ; construção civil; capital financeiro; sociedade civil; protagonismo do capital imobiliário
Bondes; ônibus; automóvel	Ônibus; automóvel; avenidas intraurbanas	Ônibus; automóvel; autoestradas intraurbanas	Ônibus; metrô; VLT; BRT; automóvel; autoestradas intraurbanas e metropolitanas
Indústria – CHESF (1954) Petrobras (1959) CIA (1967); Serviços; UFBA; integração mercado nacional	Indústria COPEC (1978); Turismo; Serviços; Universidades	Indústria automobilística (2001) Comércio, Serviços, Imobiliário; turismo em Salvador; e no Litoral Norte	Crise política e econômica nacional (2015-2017)
Fordismo/ desenvolvimentismo/ acumulação intensiva 1956/73 substituição importações	Fordismo/ desenvolvimentismo/ acumulação intensiva 1974/85 exportações diversificadas início globalização	Integração mundial mercados/ acumulação flexível/ globalização crise global 2008	Busca de integração competitiva?
Assentamentos precários: invasões, autoconstrução; ocupação dos Subs Ferrovários esvaziamento centro;	BNH, URBIS, Cajazeira (1978): ocupação do Miolo; loteamentos clandestinos; ocupação da orla, Avenidas de vale	MCMV (2009): expansão da periferização; aceleração da verticalização das áreas centrais	MCMV: consolidação da periferização; esgotamento do centro; verticalização da orla Atlântica; suburbanização de Itaparica (Ponte)
Televisão (1960);	Microprocessadores (1971); internet (1979); IBM PC (1981); www (1990); internet Br (91) comercial (95); RNP (90) Google (98)	Facebook (2004); Google Earth (2005); iPhone (2007); REMESSA * (2009) manifestações jul/2013; redes sociais digitais	Expansão REMESSA em Salvador; expansão provedores privados; cobertura 4G/5G
Metrópole regional		Metrópole regional	Metrópole regional
EPUCS	Planos CIA/COPEC PLANDURB (1979) PDDU (1985); EUST LOUOS (1984)	Estatuto da Cidade (2001); PDDU (2004); PDDU rev (2008); Estatuto da Metrópole (2015); PDDU 2015 (em elaboração)	Plano Salvador 500; Planejamento metropolitano

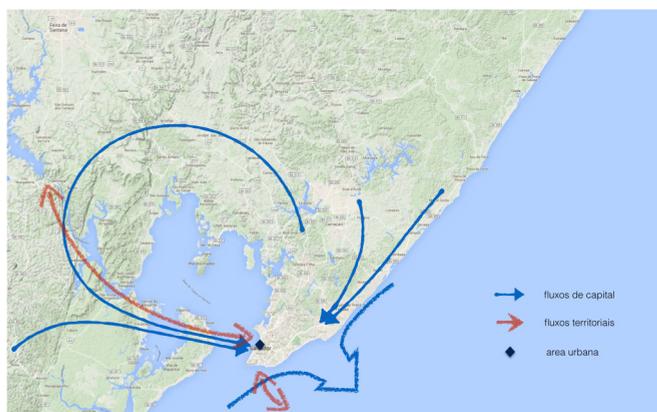
* REMESSA é Rede Metropolitana de Alta Velocidade de Salvador.

Consideramos que os estágios de desenvolvimento envolvem componentes tecnológicos, socioculturais, político-institucionais que designam um padrão de interação com o território. Historicamente, o espaço e o meio ambiente são mais um suporte modelável que um condicionador do desenvolvimento.

Os esquemas a seguir representam a correspondência entre os fluxos de capital dos processos econômicos e os desdobramentos na estrutura socioespacial, expansão urbana e fluxos territoriais.

No longo período do modelo primário exportador, aproximadamente 400 anos – da instalação do primeiro governo de Thomé de Souza ao início dos anos 1950 do século XX –, sob diversas condições político-administrativas, cidade capital da Colônia e da América portuguesa, cidade capital da Província da Bahia no Império, cidade capital do Estado da Bahia na República Federativa do Brasil, Salvador exerceu funções atinentes a estas condições político-administrativas e aos papéis econômicos que desempenhou como cidade fortaleza, cidade portuária (1549-1800) e cidade terciária e de indústria insipiente. (SAMPAIO, 1999)

Figura 1 - Modo Primário Exportador: fluxos de capital e produção, área urbanizada, fluxos territoriais.



Fonte: Elaboração dos autores.

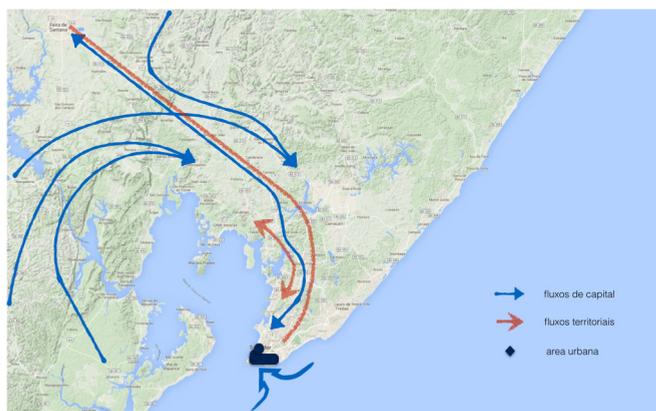
Os fluxos de capital provinham da produção fumageira, da cana de açúcar e da atividade agropecuária de subsistência, engenhos e fazendas sediados no Recôncavo baiano, e da agropecuária estabelecida ao longo da orla norte, principalmente no grande empreendimento rural da casa Garcia D'Ávila. Ainda assim, em termos de implantação da cidade do Salvador, o aporte de capital da Colônia, de realização de infraestrutura portuária e da própria condição de integração do transporte marítimo comercial, vetor principal do capital, vertia, preponderantemente, da Colônia para o Império, neste longo período.

A conexão e o transporte, predominantemente marítimos, adentravam a Baía de Todos os Santos até Cachoeira, no Recôncavo, de onde partiam as caravanas comerciais, que circulavam à tração animal, para abastecer o campo, alcançando o norte do estado de Minas Gerais.

A extração de recursos naturais, vegetais e minerais, e a produção rural mantiveram a população dispersa no campo, e a cidade do Salvador permaneceu compacta, sem produção interna, até a fase da República, quando formou-se modesta expansão ao longo da Baía de Todos os Santos e deu-se o início da ocupação na orla atlântica. No campo, algumas povoações progressivamente foram elevadas a vilas e a cidades. Dentre os municípios que integram, hoje, a RMS, apenas São Francisco do Conde, 1697, Itaparica, 1831 e Mata de São João, 1846, foram emancipadas neste período, assim como outras cidades do entorno: Feira de Santana, 1873, Santo Amaro, 1837, Alagoinhas, 1853. (IBGE, [2014a])

Ao final deste ciclo, a população de Salvador girava entorno de 290.000 habitantes (1940). Observe-se que houve aumento populacional concentrado de 70% nos cinquenta anos finais deste ciclo.

Figura 2 - Primeira fase industrial e integração nacional: fluxos de capital e produção, área urbanizada, fluxos territoriais



Fonte: Elaboração dos autores.

O período que corresponde à primeira fase industrial está associado a importantes investimentos que alteram radicalmente a feição da região, da cidade, e promove uma inflexão na economia da Bahia. A integração nacional, projeto do Plano de Metas do governo Juscelino Kubistchek, interliga, por rodovia, o sudeste com o nordeste, via BR 116, e integra, a esta rede rodoviária, a cidade do Salvador, via BR 324, a partir de quando a cidade de Feira de Santana reforça a estratégica posição de espaço de confluência de rotas comerciais. A infraestrutura rodoviária inverte o sentido do fluxo do capital e da produção para a cidade do Salvador: antes provenientes do Recôncavo, via marítima, são reorientados para o sentido do novo acesso rodoviário. Na primeira metade do século XX, o Recôncavo concede a primazia da economia para a região do cacau, seguida pela agropecuária. O fluxo de capital externo corresponde à representatividade da participação na atividade industrial, que vem a se instalar nas décadas de 1960 e 1970 no Centro Industrial de Aratu.

Na década de 1950, a economia baiana contava com as indústrias tradicionais – fumo, têxtil, bebida, produtos alimentares, entre outras. (BATISTA; SOUSA, 2012) O plano de soerguimento da economia baiana via

implantação da nova indústria – química, metalúrgica, metal-mecânica – se inicia com a implantação a Refinaria Landulpho Alves, em Madre de Deus, lançando as bases da nova configuração da economia baiana. Priorizada pela descoberta de petróleo na região, Salvador passa a se relacionar mais fortemente com as cidades do entorno.

Com a implantação do Centro Industrial de Aratu, em Simões Filho e Candeias, dá-se início a fluxos pendulares entre estas cidades e a capital, num padrão de relação centro – periferia. A maioria das cidades da Região Metropolitana tem sua condição administrativa alterada justamente neste período: Lauro de Freitas, 1962, Simões Filho, 1961, Candeias, 1958, Camaçari, 1920, Dias D’Ávila, 1985, São Sebastião do Passé, 1926, Pojuca, 1913, Mata de São Joao, 1962, Vera Cruz, 1962, Itaparica, 1962, Madre de Deus, a última a emancipar-se, em 1989. (IBGE, [2014a]) A reorganização político-administrativa e territorial refletida na emancipação de cidades dá a noção da profundidade deste processo econômico de transformação da estrutura espacial regional em preparação da cidade industrial.

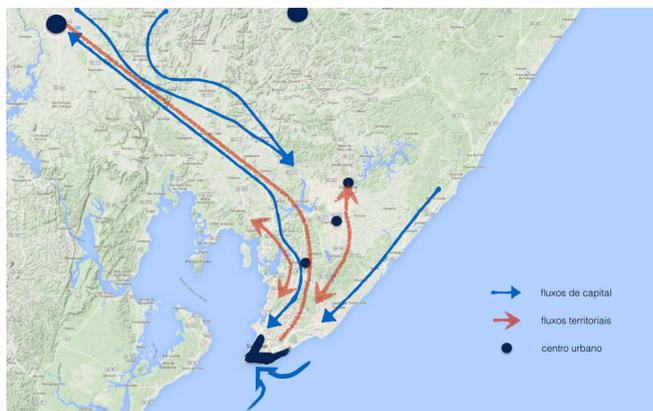
As cidades capturam parte do dinamismo econômico instaurado, mas não conseguem fixar a população ante a discrepante oferta de infraestrutura urbana que a capital oferecia, de certo modo frustrando a estratégia contida na concepção do modelo espacial do projeto industrial de “descentralização concentrada”, de valorização, não consolidada, dos municípios da região, o que propicia o processo de migrações internas, convergentes para a cidade do Salvador.

A produção rural não mais consegue conter, no campo, a população, que, ante ao apelo do emprego na indústria e da infraestrutura e dos serviços urbanos concentrados na capital, começa a ser atraída, acomodando-se na periferia, em habitações precárias, incrementando as conexões pendulares, cidade-trabalho, cotidianas, e a proporcional dinamização das atividades de comércio e serviço, que ascendem na composição da economia da cidade do Salvador.

Nos 25 anos, aproximadamente, a que corresponde este ciclo, a população da cidade dobrou seu contingente para 650.000 (1960), confirmando a nova dinâmica econômica implementada pela política industrial com efeitos importantes na estrutura socioespacial, pressionada pelo contingente de migrantes, parte destes constituindo excedentes populacionais não absorvidos pela economia industrial, em processo crescente de complexificação.

Ainda nos anos 1940, Salvador foi objeto da primeira experiência de planejamento urbano, com a constituição do Escritório de Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador (EPUCS), cujo plano final propôs um sistema viário urbano, implantado duas décadas depois, que redirecionou o crescimento da cidade através da ocupação marginal às avenidas de vale e integração de novos espaços. Outras transformações, como as do sistema de transportes, com a substituição dos bondes pelos ônibus urbanos, meio de transporte com mais flexibilidade, impulsionaram a periferização da cidade. (VASCONCELOS, 2002)

Figura 3 - Segunda fase industrial, turismo e cidade terciária: fluxos de capital e produção, área urbanizada, fluxos territoriais



Fonte: Elaboração dos autores.

A cidade do Salvador transforma-se expandindo a área urbanizada na direção norte, magnetizada pelas instalações do segundo ciclo da política industrial, com a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari, que passa a responder pela manutenção do dinamismo econômico, tanto pela monta dos seus próprios investimentos quanto pela ativação econômica que consegue alavancar: construção civil, comércio e serviços, serviços profissionais especializados, entretenimento, dentre outros. A indústria petroquímica passa a liderar a composição do PIB estadual, posição facilitada também por conta da crise da infestação da cultura do cacau, que entra em declínio, com ápice nos anos 1990.

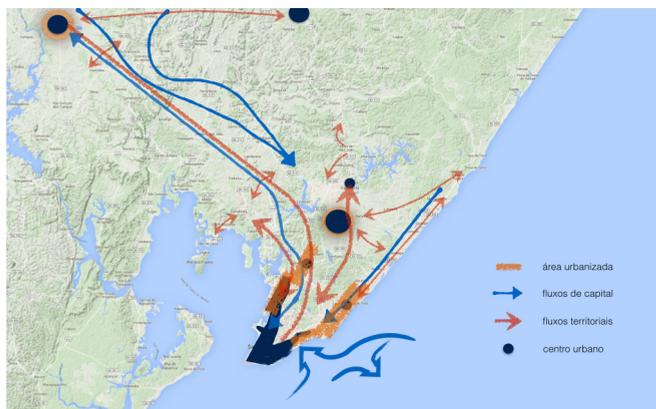
O processo de migrações se intensifica, com esvaziamento progressivo do campo quando a taxa de urbanização de Salvador evolui ao final dos anos 2000. As relações e fluxos regionais se fortalecem, justificando a constituição da RMS em 1973. Os fluxos pendulares são mantidos e ampliados, considerando a expansão do setor turismo, um novo espaço conquistado a partir da construção da Estrada do Coco e sua continuidade como Linha Verde, com a incorporação de extenso espaço, incrementando a economia da região.

Nas duas últimas décadas do século XX, diversos fatores favorecem a integração dos mercados mundiais, e significativo fluxo do investimento estrangeiro direto é incorporado ao projeto industrial, que se diversifica, e ao programa de desenvolvimento do turismo, concentradamente na orla norte da Região Metropolitana. (SILVA; SILVA; CARVALHO, 2008)

Salvador, cidade terciária, fortalece a condição de polo de comércio e serviços diversos; majorada em população e em área urbanizada, é tensionada na infraestrutura, tem a mobilidade comprometida e expande os assentamentos precários da área habitacional informal. Em 1970, ultrapassa um milhão de habitantes com 59% da população residindo nas áreas dos subúrbios ferroviários, local de expansão da moradia dos setores populares. Em termos espaciais, a década de 1970 é um marco da metropolização de Salvador, com um processo de industrialização na

periferia – ampliado com o Complexo Petroquímico de Camaçari – e a expansão do sistema viário, que virá a expandir as ocupações ao longo da Costa Atlântica.

Figura 4 - Terceira fase industrial, turismo e cidade terciária: fluxos de capital e produção, área urbanizada, fluxos territoriais



Fonte: Elaboração dos autores.

Os processos econômicos instalados são reforçados na terceira fase de industrialização. Com a estratégia de incentivos fiscais para diversificação e descentralização da indústria, o estado recebeu vultosos investimentos no complexo madeireiro, químico-petroquímico, no setor de veículos automotores – Complexo automotivo da Ford – e em empresas sistemistas deste *cluster*, conformando o Polo Industrial de Camaçari. A indústria de celulose sinaliza o início de uma reversão do processo de concentração econômica no litoral, o que não logra sucesso, pois que a Região Metropolitana segue concentrando os investimentos industriais também na década de 1990 e 2000. (BATISTA; SOUSA, 2012)

As áreas urbanizadas dos municípios de Lauro de Freitas e Camaçari, além de suas sedes, evoluem com a infraestrutura urbana e compartilham com Salvador a condição de centralidades melhor estruturadas

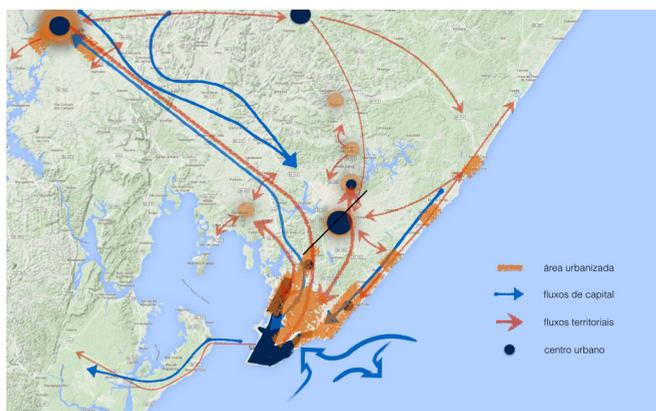
quando passa-se a observar fluxo entre cidades, reduzindo, em alguns aspectos, a exclusividade de suprimento regional da cidade do Salvador. A urbanização extensiva de Lauro de Freitas e Simões Filho alcança a mancha urbanizada, consumando a conurbação com Salvador. As sedes de Camaçari e Dias D'Ávila e o Polo Industrial de Camaçari formam um complexo urbanizado que se estende paulatinamente na direção do litoral e na direção da sede de Mata de São João.

Fluxos no sentido norte, pelo litoral, pelo eixo central, até Alagoinhas, e na direção noroeste, até Feira de Santana, se intensificam, caracterizando três vetores de expansão metropolitanos. Com a continuada ocupação metropolitana, fluxos secundários são revelados: Feira de Santana/Alagoinhas/Litoral Norte; Camaçari/Orla, em direção a Lauro de Freitas e à Praia do Forte. Fluxos transversais no vetor noroeste-intermetropolitano são registrados: Dias D'Ávila/Pojuca /Catu; São Sebastião do Passé/Candeias; Conceição do Jacuípe/Santo Amaro.

A ocupação do Litoral Norte transforma-se de local de segunda, para de primeira residência, dando suporte habitacional e de serviços mais efetivo ao Polo Industrial, estendendo-se ao longo da orla por mais de 100 km. Áreas urbanizadas se expandem pelo território regional num processo de dispersão urbana, como exemplifica a ocupação do Litoral Norte, a conexão Salvador/Candeias e as áreas urbanas difusas, desconectadas da centralidade municipal.

Nos trinta anos deste ciclo, Salvador mais que dobra sua população, chegando, no final do século XX, com mais de dois milhões e quatrocentos mil habitantes.

Figura 5 - Produção pós-crise mundial 2008: fluxos de capital e produção, área urbanizada, fluxos territoriais



Fonte: Elaboração dos autores.

A crise internacional reorienta o fluxo de investimentos estrangeiros na Região Metropolitana, inclusive provocando refluxo de projetos já comprometidos. A política econômica neste período não promove grandes alterações nas participações dos subsetores da indústria baiana. O crescimento populacional em Salvador tem seguimento com taxas de crescimento moderadas, relativamente aos anos finais do século XX, com a expansão da periferia e adensamento de algumas áreas informais, em especial nos subúrbios ferroviários, que, no âmbito do município, se configuram como um vetor interno de expansão urbana. Assim como crescem as áreas urbanas situadas em Simões Filho e Lauro de Freitas.

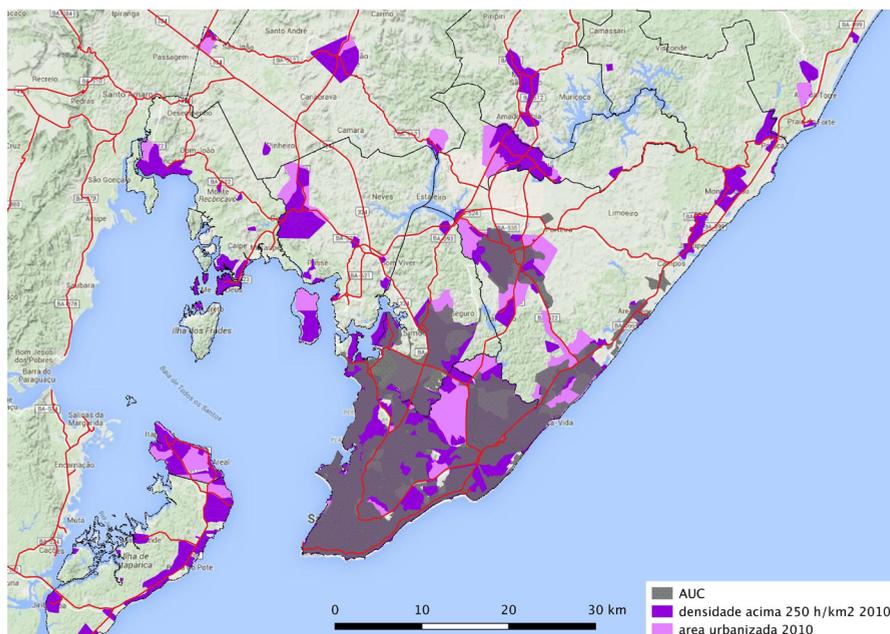
As áreas urbanizadas, dispersas na região, consolidam-se e ampliam-se, formando um arquipélago de ocupações urbanas ancoradas nas novas centralidades metropolitanas, paulatinamente melhor infraestruturadas e equipadas. Este processo, refreado pela crise na economia internacional, teria se alastrado, não fora a retração na economia a partir de 2008.

O surgimento e expansão urbana no padrão disperso é deflagrado pela concorrência de vários fatores, dentre os quais: maior proximidade do emprego, maior acesso à aquisição de veículos particulares, desenvolvimento de tecnologia de informação e comunicação que, sob alguns aspectos, libera os vínculos territoriais, além da mudança cultural de valorização do meio ambiente e de busca por modos de vida de melhor qualidade.

A evolução das áreas urbanizadas mapeadas nas décadas de 1991/2000 e 2000/2010 confirma esta tendência de expansão urbana dispersa. Tendência reforçada pela indução do Estado (nas instâncias municipais e estaduais) com projetos viários e com a localização periférica de empreendimentos de habitação social, como o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Uma análise mais detalhada permitirá avançar na compreensão da lógica de organização da estrutura socioespacial da metrópole de Salvador e da Região Metropolitana, além de relações para além da delimitação formal.

O cartograma da Figura 6 mostra a extensão da Área Urbana Contínua (AUC) do núcleo metropolitano, que é, hoje, a totalidade do espaço municipal continental de Salvador mais o espaço municipal de Lauro de Freitas e parte do de Simões Filho. No mapa, a mancha da AUC está sobreposta ao registro das áreas de densidade superior a 250 habitantes por quilômetro quadrado e à área urbanizada de 2010, segundo dados do último censo do IBGE. Estes dados indicam o processo de expansão da área urbanizada.

Figura 6 - Área Urbana Contínua do núcleo metropolitano



Fonte: Interpretação de imagens, elaboração dos autores (IBGE, 2010a).

Concentração e Dispersão

A partir da década de 1980 surgem sintomas da crise do fordismo urbano. Abramo (2012) considera que a crise do fordismo urbano se manifesta principalmente por dois tipos de transformações: de uma lado a tendência a uma maior flexibilização urbana, ultrapassando o urbanismo modernista e regulador, e de outro a queda do financiamento estatal de serviços, habitação, equipamentos e infraestrutura urbana. Nos dois casos, o mercado aparece como mecanismo de coordenação da produção da cidade, significando isto a hegemonia do capital privado na produção do ambiente construído e na tomada de decisões quanto às regras de uso do solo, que definem esta produção. Este predomínio do mercado é

diverso da fase anterior – fordismo urbano – quando as decisões do mercado quanto à produção do espaço urbano eram mediadas pelo Estado através da definição dos parâmetros de uso e ocupação do solo.

Na década de 1980, Salvador vê o processo de consolidação de um novo centro urbano, que, todavia, não substitui a centralidade anterior, mas convive com ela. Este centro deve sua expansão a investimentos públicos e privados efetuados na década anterior e configura o vetor Litoral Norte, descrito adiante, que conecta vazios urbanos já apropriados por empreendedores imobiliários a outras áreas da metrópole.

Nas cidades latino-americanas, a produção das cidades modernas resulta de funcionamento de três lógicas de coordenação social: a do mercado, a do Estado, mas também a “lógica da necessidade”. (ABRAMO, 2012) A última movimentou um conjunto de ações individuais e coletivas que promoveram a produção de assentamentos precários com seu ciclo de ocupação do solo, autoconstrução, autourbanização e consolidação. Em Salvador, Carvalho e Pereira (2008) constataam a segmentação da metrópole em “cidades” que correspondem, de algum modo, a estas lógicas.

Na “cidade precária”, predomina a irregularidade em termos de situação fundiária, uma produção não capitalista da moradia, assim como a precariedade em termos habitacionais, particularmente no subúrbio ferroviário. No Miolo, com a ocupação do solo induzida pelo Estado, coexistem habitações formais, particularmente conjuntos habitacionais de baixo padrão, loteamentos populares e moradias precárias autoconstruídas. Na “cidade moderna”, que corresponde às áreas da orla atlântica, as edificações obedecem às disposições urbanísticas, têm um padrão arquitetônico e urbanístico mais alto do que o das demais áreas e o acesso à moradia ocorre através do mercado. (PEREIRA, 2014)

Ribeiro (2013) levanta a hipótese de que o período, 1980/2010, deu forma a um longo processo de transformação da ordem urbana brasileira com algumas características, dentre as quais destacamos: expansão da órbita do mercado na organização da cidade com o “fechamento

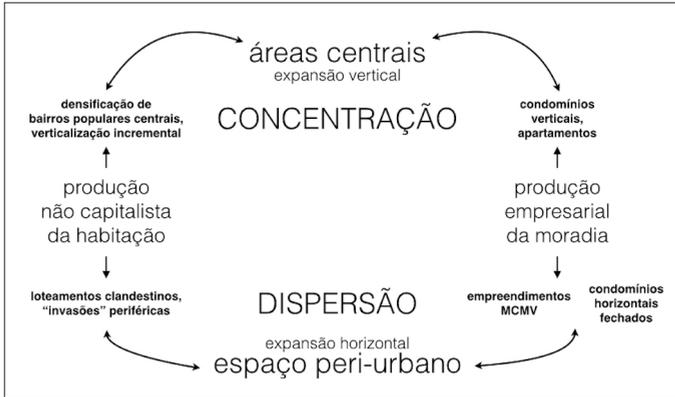
da fronteira urbana”; apropriação do território urbano, que se constitui em conjunto de ativos atraentes para capitais que buscam alternativas à crise de acumulação global; necessidade da construção de um novo padrão de gestão territorial que garanta o descolamento das relações mercantis de uso e ocupação do solo e da provisão de moradia e serviços urbanos das convenções que limitam o funcionamento do mercado; a propriedade privada regular e formal como mecanismo de acesso ao uso e ocupação do solo.

O mercado imobiliário é, hoje, o principal vetor de estruturação socioespacial do espaço intraurbano. Embora a provisão da moradia pelo mercado atenda uma pequena parte dos moradores de metrópoles como Salvador, este processo tem um profundo impacto na estruturação do espaço urbano. O preço da terra urbana vai atuar como filtro ao acesso dos diferentes grupos sociais às diversas regiões da cidade. A produção empresarial da moradia procura alcançar uma sobrevalorização dos preços dos imóveis. Essa sobrevalorização é, em grande medida, resultado da diferenciação espacial, pois cada local é único e diferenciado. A organização socioespacial da metrópole é, em parte, produto e, em parte, resultado da atuação dos agentes, empresariais ou não, envolvidos na produção da moradia.

Tanto o mercado formal quanto o informal promovem um movimento duplo de concentração e dispersão,² que são as tendências de expansão urbana que vivencia, hoje, em Salvador. A Figura 7, inspirada em Abramo (2012), mostra esquematicamente os resultados espaciais dos processos de provisão de moradia em Salvador; à direita, no esquema, representamos os resultados da produção formal voltada para as camadas de renda média e alta, e à esquerda, a produção informal, que responde à “lógica da necessidade”.

2 Abramo (2012) chama este processo de estrutura com-fusa. A cidade COMpacta e diFUSA.

Figura 7 - Concentração e expansão urbana



Fonte: Elaboração dos autores.

No que diz respeito à localização das atividades produtivas, persiste a concentração da riqueza, a especialização, complementaridade e diferenciação entre os municípios que compõem a RMS, como assinalam Silva, Silva, Silva (2014a). Salvador é o grande centro de serviços, incluindo o município de Lauro de Freitas, com o qual já se encontra conurbado. Candeias, Simões Filho, São Francisco do Conde, Dias D’Ávila e Camaçari funcionam como a localização das indústrias, estando, essa última, na faixa litorânea beneficiada pela metropolização turística, junto com Mata de São João.

O movimento de concentração e dispersão deverá levar a um esgotamento das áreas centrais, a uma verticalização, cada vez maior, nas áreas de localização privilegiada (na Salvador atual, seria a orla atlântica), induzida pelo custo, também cada vez maior, da terra, alavancado pela escassez de terrenos urbanos, e a uma dispersão territorial de baixa densidade em áreas não centrais, com custo elevado de provisão de transportes, infraestrutura de redes e serviços urbanos em áreas peri-urbanas. Estas são as tendências atuais da expansão urbana em Salvador que talvez possam ser controladas por políticas públicas de coordenação do uso do solo

intraurbano e metropolitano que superem o viés do urbanismo modernista e do zoneamento monofuncional.

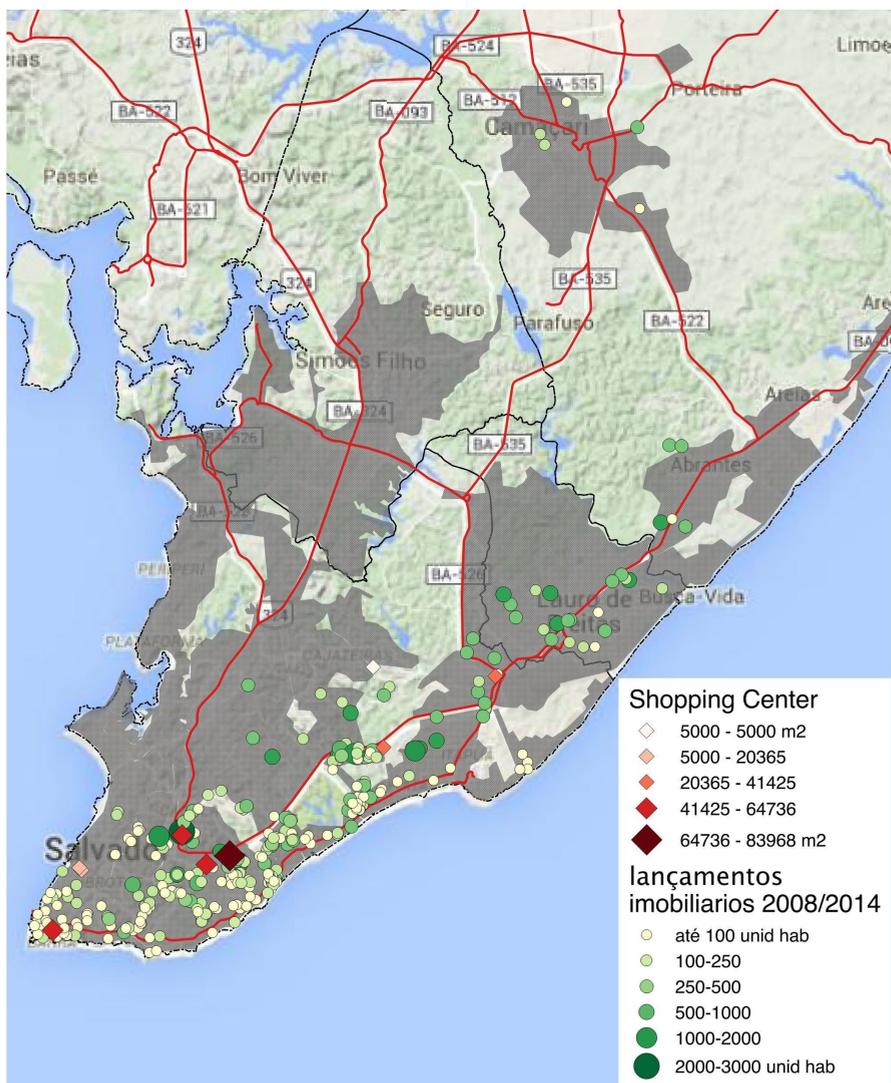
A cartografia da Figura 8 mostra a distribuição espacial de lançamentos de empreendimentos imobiliários sobre a mancha da AUC, entre 2008 e 2014. Podemos perceber que, embora já exista ocupação na área do Miolo, sinal da expansão da “fronteira urbana” para a lógica de mercado, é evidente a concentração nas áreas da orla atlântica, a partir da Barra até a Pituba, com alguns *clusters* próximos à Avenida Paralela. Já a localização dos *Shopping Centers* mais relevantes de Salvador, no mapa, classificados por metros quadrados de área locável, mostra a proximidade geográfica de três grandes empreendimentos, configurando um subcentro metropolitano.

Este processo reforça a tendência à concentração nas áreas centrais e da orla atlântica, que deve levar a um aumento de preço do solo urbano, à pressão por verticalização e por infraestrutura e à saturação do trânsito pelo aumento da frota de automóveis nestas áreas.

A Figura 9 mostra as áreas de densidade demográfica acima de 250 habitantes por quilômetro quadrado, a área urbanizada de 2010, segundo o IBGE (2010), aqui consideradas como uma representação espacial do processo de expansão da urbanização metropolitana, e a localização dos empreendimentos habitacionais do MCMV, que ocupam, em Salvador, áreas do Miolo e se expandem em áreas periféricas da metrópole eventualmente próximas aos subcentros locais.

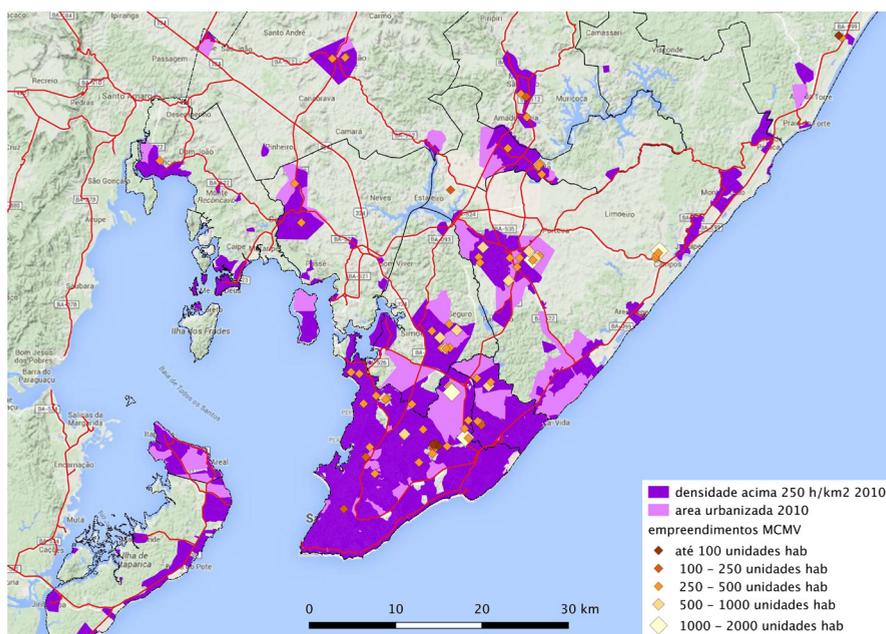
É um processo que reforça a tendência de dispersão metropolitana periférica e deve prosseguir nos próximos anos, visto que, a decisão de localização destes empreendimentos, neste tipo de programa habitacional, é do incorporador e, como o Estado define parâmetros máximos para venda e financiamento, o custo dos terrenos urbanos mais centrais empurra a localização deste padrão habitacional para a periferia metropolitana.

Figura 8 - Distribuição espacial de shopping centers e de empreendimentos imobiliários, Salvador, 2008/2014



Fonte: Dados pesquisa LCAD, 2015. Elaboração dos autores.

Figura 9 - Distribuição espacial dos empreendimentos MCMV, RMS, 2015



Fonte: Elaboração dos autores.

Vetores Metropolitanos

A distribuição espacial das manchas das áreas urbanizadas, aliada a outros importantes indicadores – concentração de oferta de emprego, estrutura urbana e de serviços (Camaçari/Dias D'Ávila), dinamismo e conectividade interregional (Feira de Santana) e atratividade do ambiente natural e turismo (Orla Litoral Norte) aliado à acessibilidade (sistemas viário/rodoviário e de transporte) –, aponta para a caracterização de três vetores de expansão urbana já bem diferenciados. Um quarto vetor metropolitano virá a ser delineado na hipótese de realização da ponte Salvador/Itaparica. Na atual configuração, as áreas de expansão registradas refletem a consolidação continuada da ocupação desta orla.

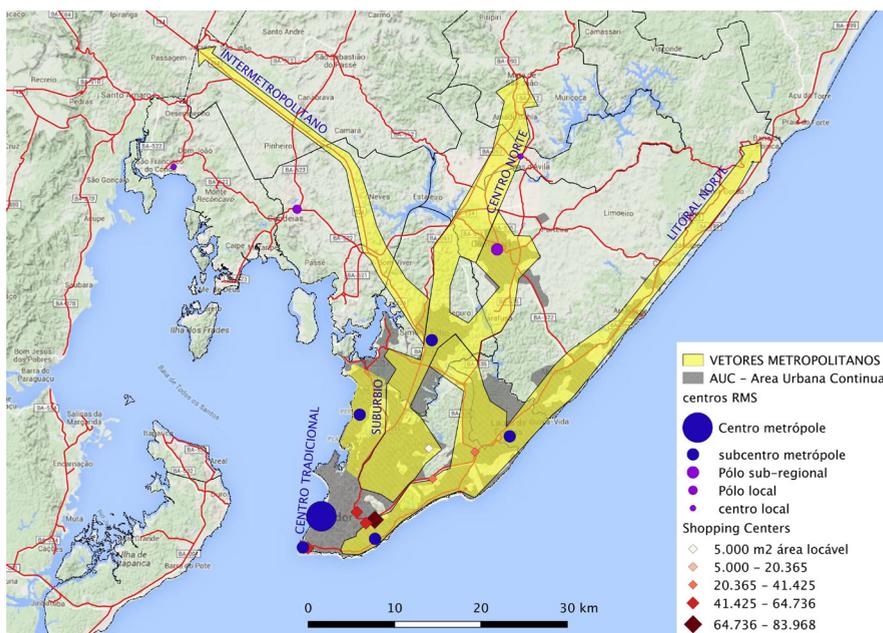
A Figura 10 mostra a configuração espacial destes vetores e das centralidades metropolitanas, tomando como referências dados da pesquisa

(OD), que mostram os fluxos entre as localidades e dados das análises sobre a rede urbana baiana. (BAHIA, 2011)

Vetor Litoral Norte: Salvador, Lauro de Freitas (sede), Portão, Abrantes, Jauá, Arembepe, Jacupe, Guarajuba, Itacimirim, Praia do Forte, Imbassaí, Porto Sauipe, Subauma, Palame/Baixios, Barra do Itariri, Conde/Sítio do Conde, Abadia/Jandaíra.

A estruturação deste vetor tem início na década de 1980 com a construção da Estrada do coco e, posteriormente, no início dos anos 1990, com a conclusão da construção da Linha Verde. Estimulado por políticas públicas de turismo, esteve em ascensão até meado dos anos 2000 quando, também por efeito de reorientação das políticas públicas do setor, passou-se a privilegiar o espaço turístico do entorno da Baía de Todos os Santos (BTS) e, coincidente com a crise internacional de 2008, a redução do ritmo de crescimento e desenvolvimento da urbanização neste vetor, veio a ser verificada.

Figura 10 - Vetores metropolitanos, centralidades



Fonte: Elaboração dos autores.

Os empreendimentos turísticos implantados e os investimentos em infraestrutura realizados foram aplicados em montante suficiente para caracterizar a irreversibilidade deste processo, em especial, pela manutenção das condições de maior atratividade deste vetor, o meio ambiente e o componente paisagístico deste litoral, diferencial que justifica a escolha deste vetor como espaço de moradia também para profissionais com atividades na indústria petroquímica e automobilística, como espaço de segunda residência, e como espaço especulativo para emprego e renda no turismo e atividades de apoio, gerando concentrações habitacionais de baixa renda.

Considerando a frequência de transporte coletivo, metropolitano e intermunicipal neste vetor, em único sentido, tomando o trecho mais carregado, a partir de Lauro de Freitas, – Lauro de Freitas /Abrantes – registra-se a frequência de 255 linhas/dia útil, correspondente a 16.830 passageiros/dia (66pax/veículo), sendo a frequência em dias de fim de semana (fds), neste trecho, de 64 linhas/dia fds. A partir de Porto Sauipe, não se registra intensidade de dinâmica metropolitana, caindo a frequência para 16 linhas/dia útil e 6,4 linhas/dia fds. A variação da oferta de linhas no fim de semana é expressiva: 75% menor no trecho mais carregado e 60% menor a partir de Porto Sauipe, levando à compreensão de que o movimento está mais relacionado ao trabalho que ao lazer nos fins de semana.³

Dada a indisponibilidade de dados atualizados da Concessionária Litoral Norte para fluxos de veículos de passeio, apenas os dados do transporte coletivo podem ser comprados entre os vetores metropolitanos. Entretanto, tomando-se dados de 2009, portanto, defasado com relação aos dados obtidos para os demais vetores, temos registrado, na praça de pedágio da Linha Verde, 354 veículos em dia de final de semana e 258 veículos em dia útil, respectivamente, 708 pessoas e 516 pessoas (2pax/veículo) transitando neste vetor. (SILVA; CARVALHO, 2010)

3 Pesquisa LCAD, dados da AGERBA, 2015.

Vetor Centro Norte: Salvador, Simões Filho, Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João, Pojuca, Catu, Alagoinhas/Entre Rios/Esplanada.

O alinhamento de importantes sedes municipais, a concentração industrial e a conseqüente concentração de oferta de emprego no Polo Industrial de Camaçari, assim como a melhoria da infraestrutura urbana das cidades de Camaçari, Dias D'Ávila e Mata de São João, caracterizam o sentido Centro Norte como vetor de expansão metropolitana na direção da aglomeração polarizada pela cidade de Alagoinhas.

O vetor Centro Norte corresponde à seguinte seqüência de municípios: Salvador, Simões Filho/Lauro de Freitas, Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João, Pojuca, Catu, Alagoinhas, estruturado no eixo viário da BA-093, conectando-se a Salvador via Simões Filho ou Lauro de Freitas (Via Parafuso).

O tráfego médio/dia de veículos de passeio nas duas praças de pedágio existentes na BA 093 acusam o tráfego de veículos de passeio, em único sentido, variando de 3.608 veículos, na praça mais próxima de Salvador (Simões Filho), a 2.257 veículos de passeio na praça próxima a Mata de São João, que corresponde a 7.216 pessoas (2pax/veículo) no trecho mais carregado. As motos concorrem com 560 passageiros (1pax/veículo).⁴

O tráfego médio/dia de veículos de passeio nas duas praças de pedágio existentes na BA 526, CIA-aeroporto e BA 535 - Via Parafuso, acusam o tráfego de veículos de passeio, em único sentido, variando de 10.319 veículos a 9.401 veículos de passeio, respectivamente, que corresponde a 20.638 pessoas, (2pax/veículo), no trecho mais carregado. As motos concorrem com 973 passageiros (1pax/veículo).⁵

A frequência de transporte coletivo, metropolitano e intermunicipal, em um único sentido, no trecho mais carregado – Salvador/Camaçari e Salvador/Camaçari via Simões Filho – é de 492 linhas/dia útil e corres-

4 Pesquisa LCAD, dados estatísticos da Concessionária Bahia Norte relativos ao mês de agosto/2015.

5 Pesquisa LCAD, dados estatísticos da Concessionária Bahia Norte relativos ao mês de agosto/2015.

ponde a 32.472 passageiros/dia (66pax/veículo). No trecho final, entre Catu e Alagoinhas, registram-se 49 linhas/dia útil. A variação da oferta de linhas no fim de semana é 33% menor no trecho mais carregado e 62% menor no trecho Catu /Alagoinhas.

Compondo os dados do vetor Centro Norte – fluxo da BA 093 e fluxo da Via Parafuso – temos que circulam 61.859 pessoas, adotando-se os valores dos trechos mais carregados, em sentido único, conforme dados apresentados.

Vetor Intermetropolitano: Salvador, Simões Filho, Entroncamento Candeias/ Mataripe/Madre de Deus/São Francisco do Conde, Entroncamento São Sebastião do Passé, Entroncamento Santo Amaro, Entroncamento BR 101, Amélia Rodrigues, Feira de Santana.

A conexão Salvador/Feira de Santana, apoiada no eixo viário da BR-324, através do qual a capital se relaciona com espaços dinâmicos da economia estadual, constitui-se no mais tradicional eixo de desenvolvimento. Características urbanas são claramente identificadas nas paisagens dos municípios de Simões Filho, Amélia Rodrigues e, em sentido transversal, no acesso a Santo Amaro e localidades na BR-101 que, polarizadas por Feira de Santana, se desenvolvem, tendo o vetor Salvador/Feira de Santana como conector estruturante. Observam-se iniciativas imobiliárias ao longo deste vetor, caracterizando processos recentes de ocupação residencial e a expansão do Centro Industrial Subaé.

O vetor Intermetropolitano registra oferta de transporte coletivo, metropolitano e intermunicipal, em único sentido, de 822 linhas/dia útil, correspondendo a 54.252 passageiros/dia (66 pax/veículo), no trecho mais carregado, entre Salvador e Simões Filho. No trecho final, entre o Entroncamento da BR 101 e a cidade de Feira de Santana, a frequência é de 206 linhas de ônibus/dia útil, correspondendo a 13.530 passageiros (66 pax/veículo), chegando em Feira de Santana/dia. A variação da oferta dia útil e dia de fim de semana não é expressiva, sendo 16,8% menor

entre Salvador e Simões Filho e 6,3% menor entre o Entroncamento BR 101 e Feira de Santana.⁶

O tráfego de veículos de passeio médio/dia na praça de pedágio Km 597 da BR 324 (próximo a Salvador) é de 32.743 veículos/dia, correspondente a 65.486 passageiros (2pax/veículo). As motos concorrem com 890 passageiros (1pax/veículo).⁷ O número total de pessoas circulando neste trecho mais carregado corresponde a 120.628 pessoas, conforme dados apresentados.

O tráfego médio/dia de veículos de passeio na praça de pedágio Km 551 (próximo a Feira de Santana) da BR 324 é de 20.272 veículos, que corresponde a 40.544 passageiros (2pax/veículo). As motos concorrem com 488 passageiros (1pax/veículo). (Idem.) O número total de pessoas circulando neste trecho menos carregado corresponde a 54.532 pessoas, conforme dados apresentados.

Pode-se observar, portanto, que há um decréscimo do fluxo à medida que se aproxima de Feira de Santana, registrado no compto das linhas de ônibus, no tráfego de veículos de passeio e motos. Fluxo este que deve derivar para cidades e localidades acessíveis através desse eixo rodoviário.

Considerando-se o histórico trânsito entre Salvador e Feira de Santana em função de fortes polos atratores, concentração de emprego e parque industrial, em ambas as sedes metropolitanas, presume-se que, para algumas atividades, o movimento pendular de deslocamento esteja reduzindo, menos para aquelas atividades cuja dependência da infraestrutura instalada em Salvador é determinante.

Vetor Subúrbio: Salvador, Simões Filho.

Vetor de caráter intramunicipal, peculiar dos municípios de Salvador e Simões Filho, com a singularidade da expansão ocorrer por adensamento populacional. Compreende a área entre a BR 324 e o bordo da Baía de Todos os Santos e da Baía de Aratu, abrange os bairros desde

6 Pesquisa LCAD, dados da AGERBA, 2015.

7 Pesquisa LCAD, dados estatísticos da Concessionária Via Bahia relativos ao mês de agosto/2015.

Plataforma até São Tomé de Paripe,⁸ inclusive Base Naval, Marechal Rondon, São Caetano, Pirajá, Valéria, em Salvador, e adentra o município de Simões Filho numa mancha urbanizada contínua até o entroncamento da BR 324 com a BA 524. Apoia-se em dois eixos, o ferroviário/rodoviário – composto da via férrea com a Avenida Afrânio Peixoto/Av. Suburbana, com traçados paralelos, muito aproximados em quase toda a extensão, desenvolve-se próximo à linha do mar, através do qual permite acessar as diversas comunidades do subúrbio – e o eixo rodoviário, da BR 324 com a BA 524.

Vetor Sul: Salvador, Itaparica, Mar Grande, Caixa Prego, Áreas da Contra Costa da Ilha de Itaparica, Nazaré, Valença.

Com o planejamento e desenvolvimento do projeto da ponte Salvador/Itaparica, a concretização desta obra de infraestrutura reestruturará o padrão de uso e ocupação do solo dos municípios de Vera Cruz e de Itaparica e alcançará, na direção sul, o espaço do Baixo Sul do Estado da Bahia, configurando um novo espaço para a expansão urbana, de forte caráter imobiliário. Os municípios de Nazaré e Valença, e outros do Recôncavo, estarão tão próximos da cidade do Salvador que deverão forçar um novo desenho para a RMS.

Considerações sobre a sustentabilidade metropolitana

O processo de urbanização acelerado, ocorrido entre as décadas de 1950 a 1980, reverteu o *habitat* da população do estado, de rural a urbano. Processo em continuidade, com algumas variações, alcança o século XXI com peculiar modo de expansão: por dispersão, adentrando e urbanizando o espaço rural e/ou em processo de concentração, compactação urbana, ambos recorrentes na cidade do Salvador e região metropolitana.

8 Bairros do subúrbio ferroviário, em Salvador: Plataforma, Itacaranha, Alto da Terezinha, Escada, Periperi, Praia Grande, Coutos, Fazenda Coutos e São Tomé de Paripe.

Os resultados desta expansão nos levam a considerar que estamos numa trajetória de insustentabilidade. O crescimento da frota de automóveis no Brasil está concentrado nas regiões metropolitanas, onde o incremento chegou a 44,4% do crescimento total de todo o país no período 2001-2014. (RODRIGUES, 2015) Em Salvador, a taxa de motorização passou de 14,18 veículos/100 hab, em 2001, para 29,87 veículos/100 habitantes, em 2015, segundo dados do Denatran.

É importante perceber que a motorização crescente não está distribuída igualmente pelo espaço. Os projetos em gestação no Estado, nas instâncias estadual e municipal, configuram um território do automóvel, que coincide com o vetor Litoral Norte e incentiva a ocupação dispersa e de baixa densidade nos espaços na costa norte de Salvador, com os problemas associados a este tipo de ocupação – alto consumo de solo urbano, alto custo de implantação de infraestrutura, pressão sobre as áreas de preservação ambiental. A tentativa de diminuir os congestionamentos de tráfego, que penalizam os habitantes de Salvador com a perda de horas nas viagens casa-trabalho, nas áreas centrais tem resultado em mais obras viárias que terminam por gerar mais tráfego e, seguindo a lógica atual, demandam mais obras viárias.

A inexistência de governança e planejamento metropolitano é evidenciada pela quantidade de projetos de transporte em conflito no mesmo espaço,⁹ sem articulação. A falta de um plano de ordenamento territorial metropolitano contribui para a profusão de projetos descoordenados, sem um planejamento de ocupação territorial, que terão impacto no futuro da Salvador metropolitana, no seu espaço municipal e na qualidade de vida de seus moradores, induzindo a expansão da urbanização dispersa. Projetos como a Ponte Salvador-Itaparica ou os projetos habitacionais implantados em áreas peri-urbanas impulsionarão o crescimento periférico.

A expansão baseada em tipologias habitacionais homogêneas (social e em termos de ambiente construído) como os condomínios horizontais

9 BRT, VLT, metrô, autoestradas intraurbanas, ponte Salvador-Itaparica.

fechados e os conjuntos do MCMV, que predominam nos vetores Centro Norte e Litoral Norte, em espaços pouco urbanizados, reforça a segregação e a fragmentação dos espaços metropolitanos e tem um potencial de impacto, ainda não corretamente avaliado, ao ambiente, mobilidade urbana e metropolitana, mananciais e o abastecimento de água da metrópole.

Por outro lado, as recentes alterações na legislação urbanística, a implantação de novos grandes centros de consumo e de condomínios verticais de alta densidade em áreas predominante ou exclusivamente residenciais, induzem ao adensamento de áreas já densas do espaço intraurbano, onde a mobilidade dos moradores se baseia no transporte individual motorizado e soluções de transporte de massa ainda não são visíveis, invertendo o senso quase comum de que cidades mais densas são mais sustentáveis, o que seria válido para cidades com sistema de transporte coletivo robusto, oferta adequada de infraestrutura urbana e uso do solo diversificado.

Certamente que a qualidade urbana não é percebida de modo uniforme pela população, variando esta percepção, em especial, em função da inserção socioeconômica, notadamente numa sociedade tão desigual. A não qualificação dos assentamentos precários constituídos nas últimas décadas do século passado contribui para o isolamento e a dificuldade de inclusão dos habitantes destas áreas e torna a segregação socioespacial um dos problemas que a Salvador do presente lega à metrópole futura. Dados sobre a infraestrutura disponível nestas áreas, predominantemente no vetor subúrbio, confirmam a percepção de uma “cidade precária”. A resposta do planejamento tradicional tem sido a criação de zonas de exclusão no espaço intraurbano ou, no caso da promoção de habitação pelo Estado, no espaço peri-urbano.

A dimensão quantitativa da expansão aqui tratada, associada ao crescimento da metrópole com o incremento da população e da ocupação do solo urbano numa perspectiva histórica e projetiva, preenche a expectativa que a limitação de um artigo estabelece, entretanto, para a dimensão

qualitativa, ficam as considerações finais, dando fechamento às ponderações constantes do texto, focalizando o desenvolvimento metropolitano, numa aproximação sintética.

Os planos de desenvolvimento econômico historicamente produziram efeitos urbanísticos correlatos, como visto na evolução da expansão urbana de Salvador e Região Metropolitana. Ciclos de dinamização que constituem forças motrizes da expansão urbana. Esta, enquanto espaço construído, traz inerente uma dissociação do ambiente natural, afetado nos ritmos espasmódicos do desenvolvimento e crescimento.

Quando a sociedade se apercebe, nos anos 1980, dos efeitos danosos ao ambiente, resultantes da urbanização não planejada, de opções empresariais e governamentais que desconsideram os recursos naturais e desconhecem práticas socioespaciais, cria-se o espaço para acolhimento de novas concepções que absorvem outros valores, reunidos no conceito de sustentabilidade, uma condição da urbanidade contemporânea.

Na perspectiva de cidades sustentáveis, comporta desenvolver uma reflexão qualitativa sobre a expansão urbana, contemplando as distintas dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política (SACHS, 2002), numa abordagem sistêmica e integrada que requer avaliação vigilante das condições de equidade, equilíbrio e permanência/durabilidade, exercida por governança comprometida com os objetivos da sustentabilidade.

A abordagem sistêmica pressupõe equacionar as entradas (*in puts*) e saídas (*out puts*) do sistema urbano com mecanismos que persigam fechar os ciclos, minimizando efeitos negativos, residuais do sistema urbano, e viabilizem soluções que envolvam as áreas urbanas, as populações e o ambiente como componentes de um mesmo sistema socioecológico.

Tomando a sustentabilidade e a expansão urbana e metropolitana da cidade do Salvador como condição de urbanidade contemporânea, exemplificam a reflexão qualitativa nas dimensões: i) social: a enorme desigualdade, especializada nas áreas precárias, que predominam na ci-

dade, padrão de segregação que se reproduz na expansão metropolitana; ii) cultural: a produção de habitação, áreas de morar genéricas, desconectadas do tecido urbano, sem coesão socioespacial, impossibilitando o desenvolvimento endógeno, o mix de funções, o aumento de capital social; iii) ecológica: quando privilegia a dependência dos combustíveis fósseis para deslocamentos, evidenciando a carência de inovação e alternativas mais incluídas, orientado ao automóvel, tem efeito negativo na suburbanização/periurbanização e degradação urbana; iv) ambiental: ciclos abertos geram *out puts* que desequilibram o sistema, contaminam e impedem a autodepuração dos ecossistemas naturais ou mantêm sobrecarga na infraestrutura, que funciona com ineficiência; v) territorial: assimetria na alocação dos recursos públicos, acentuando a disparidade socioespacial; vi) econômico: a falta de coesão do modelo urbano não agrega a comunidade, torna-se mais um obstáculo à inclusão socioeconômica, e a estrutura urbana acentua a exclusão imposta por ocupações distanciadas da infraestrutura e desconectadas do sistema de transportes e comunicação; vii) política: a expansão não se subordina aos domínios políticos administrativos; autonomia e descontrolo enfatizam a dependência de governança regional.

A instauração de governança supra municipal/regional mostra-se como instância essencial para compatibilização de conflitos de interesses municipais e, principalmente, para exercitar o olhar para soluções mais abrangentes e otimizadas à escala regional, não perceptíveis com a visão exclusiva do município. Milton Santos, em um texto profético de 1956, colocava em relevo que Salvador, historicamente colocada no papel de metrópole, não se colocava à altura de seu papel metropolitano nem atendia às exigências do mundo moderno, no que se refere à organização do espaço. (SANTOS, 1956, p. 190)¹⁰ Nesta escala, a governança cria a possibilidade de perceber e acompanhar a dinâmica urbana, planejar, acompanhar e ordenar o território com participação das representações

¹⁰ Este texto de Milton Santos está republicado no capítulo inicial deste livro.

municipais e estabelecer uma perspectiva para a inovação que inclua: redução de resíduos e poluentes, defesa da equidade na alocação de recursos, equilíbrio demográfico, sistemas de reutilização dos recursos naturais, redução do consumo por meio de aplicações tecnológicas ambientais, programa de educação ambiental, dentre outros, numa escala ampliada.

Tomar como diretriz, para este raciocínio, a premissa da cidade como sistema socioecológico é basilar para trilhar o caminho da inovação no planejamento e gestão do espaço urbano. O ideal de equilíbrio socioecológico coloca na moldura todos os componentes do sistema urbano regional e pode-se, então, relativizá-los, percorrendo a matriz das dimensões de sustentabilidade para estabelecer prioridades e corrigir as disfunções estruturais. Alcançar o padrão de desempenho que possa ser enquadrado como urbanismo sustentável, adjetivando a produção das cidades em sintonia com um padrão validado mundialmente, deve ser a meta para os processos de expansão urbana.

Referências

ABRAMO, P. La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, Santiago, v. 381, n. 114, p. 35-69, maio, 2012.

ALMEIDA, P. H. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. In: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Org.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2008.

BAHIA. *Estudo da rede urbana do estado da Bahia*: relatório síntese. Salvador: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia, 2011.

BATISTA, H.; SOUSA, G. A dinâmica da estrutura produtiva e da estrutura ocupacional do Estado da Bahia: uma abordagem preliminar no período de 2000-2008. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 8., 2012. *Anais...* Salvador: Ufba, 2012.

CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. As “Cidades” de Salvador. In: CARVALHO, I. M. M. de C.; PEREIRA, G. C. (Org.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. 2 ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. Salvador, uma metrópole em transformação. In: CARVALHO, I. G. C.; PEREIRA, G. C. (Ed.). *Salvador: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 236-261.

DE MATTOS, C. de. *Globalizacion y metamorfosis urbana en America Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado*. Madrid: CEDEUR, 2010. (Documento de trabajo, n.8).

FERNANDES, C. M.; SANTANA FILHO, L. C. *Projeções populacionais para pequenas áreas: aplicação para subáreas do município de Salvador*. [Salvador], 2015. (mimeo)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Tabela 202 - População residente, por sexo e situação do domicílio: Censo Demográfico, 2010a*. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=202>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censos Demográficos, 1970-2010*. Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=202>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades*. Rio de Janeiro, [2014a]. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=29&search=bahia>>. Acesso em 15 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Bahia: Brejões: infográficos: dados gerais do município*. Rio de Janeiro, [2014b]. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=290430&search=||infogr%E1ficos:-dados-gerais-do-munic%EDpio>>. Acesso em: 25 set. 2015.

MARCUSE, P.; VAN KEMPEN, R. (Org.). *Globalizing cities: a new spatial order? Studies in urban and social change*. Oxford: Malden Mass/ Blackwell Publishers, 2000.

- PEREIRA, G. C. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (Ed). *Salvador: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17354>>. Acesso em: 6 nov. 2015.
- RIBEIRO, L. C. de Q. Transformações da ordem urbana na metrópole liberal-periférica: 1980/2010. *Observatório das metrópoles*, Rio de Janeiro, 2 abr. 2013. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=818&Itemid=164>. Acesso em: 6 nov. 2015.
- RODRIGUES, J. M. (Coord.) *Estado da motorização individual no Brasil – Relatório 2015*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/INCT, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/images/abook_file/automoveis_e_motos2015.pdf>. Acesso em: 25 set. 2015.
- SAMPAIO, A. H. L. *Formas urbanas: cidade real & cidade ideal, contribuição ao estudo urbanístico de Salvador*. Salvador: Quarteto /PPG/AU, 1999.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SANTOS, M. O papel metropolitano da Cidade do Salvador. *Revista Brasileira dos Municípios*, n. 35/36, jul./dez., 1956.
- SANTOS, M. *O centro da Cidade do Salvador*. 2.ed. Salvador: EDUSP/EDUFBA, 2008.
- SASSEN, S. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SILVA, S. B. de M.; CARVALHO, S. S. de. Transporte, acessibilidade e interação no Litoral Norte da Bahia: uma contribuição à política territorial. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 11., Buenos Aires, Universidade de Buenos Aires. *Anais eletrônicos...* Buenos Aires: Facultad de Filosofia y Letras, 2010. Disponível em: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo_bkp/geocritica2010/indice.html>. Acesso em: 2015.
- SILVA, S. B. de M. e; SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. Regiões metropolitanas na atualidade brasileira: um estudo comparativo. In: CARVALHO, I. M. M. de et al. (Org.). *Metrôpoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2014a. p. 23-43.

SILVA, S. B. de M. e; SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. *Scripta Nova*, Barcelona, v. 18, n. 479, jun. 2014b. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-479.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SILVA, S. B. de M. e; SILVA, B. C.; CARVALHO, S. S. de. Metropolização e turismo no litoral norte de Salvador: de um deserto a um território de enclaves? In: CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Org.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador: EDUFBA, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). *Evolução física de Salvador: 1549 a 1800*. Salvador: Fundação Gregório de Matos/ CEAB, 1998.

VASCONCELOS, P. de A. *Salvador: transformações e permanências: 1549-1999*. Ilhéus: Editus, 2002.

A REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE DE ALTA CAPACIDADE COMO INDUTOR DA DESCENTRALIZAÇÃO DE ATIVIDADES URBANAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Juan Pedro Moreno Delgado

Introdução

A mobilidade urbana na Região Metropolitana de Salvador (RMS) configura uma problemática complexa, produto do descaso histórico em termos de investimento público em transportes, assim como, da inter-relação de múltiplos fatores que impactam simultaneamente os padrões de mobilidade, comprometendo a sustentabilidade urbana, sendo os principais: a) a relação estabelecida entre a forte concentração de atividades urbanas em poucos locais e os padrões de densidade urbana, b) a falta de

informações públicas, atualizadas e confiáveis dos padrões de viagem e do desempenho do sistema de transporte público, c) a falta de soluções que enfrentem eficazmente os desafios propostos pela topografia difícil, particularmente na cidade de Salvador, d) a queda do desempenho do transporte público, associado fortemente ao crescimento do uso do automóvel e e) a descontinuidade do processo de gestão, comprometendo uma visão de longo prazo para a mobilidade urbana; nesse contexto, a falta de integração de esforços se traduz na atual lógica de implantação da oferta de transporte de alta capacidade na metrópole sem a adequada inserção destas infraestruturas no tecido urbano.

A relação de estudos e planos de mobilidade desenvolvidos para a RMS e para a cidade de Salvador é bastante ampla; muitas das propostas previstas desde a década de 1970 não foram implantadas oportunamente ou foram simplesmente abandonadas. Em paralelo, nos últimos anos, ocorreu um acelerado crescimento da população e da motorização individual na cidade de Salvador e na RMS; estes fatores somados aos desafios propostos pelo relevo, a queda alarmante da qualidade do transporte público e a falta de um eficaz controle do uso do solo definem inúmeras restrições para a promoção de uma acesso amplo e democrático à cidade.

No ano de 2007, a prefeitura de Salvador elaborou o Projeto da Rede Integrada de Transportes de Salvador (RIT), com previsão de implantação de corredores de Bus Rapid Transit (BRT) integrados à futura Linha 1 do Metrô e ao Trem do Subúrbio, esta iniciativa foi complementada, em seguida, com o Programa de Intervenções Viárias (PROVIA). Ambos os planos seguiram as orientações do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU) de 2008, assim como integraram os projetos de transporte e de sistema viário da RMS, definidos pelo Governo do estado. Estes estudos não estão integrados num plano de mobilidade metropolitana, porém se constituem na matriz conceitual que orienta atualmente todas as intervenções na metrópole. (SANTOS, 2010)

Salvador é o único município da RMS onde se realizaram planos de transporte, porém é importante destacar que, até pouco tempo, a última Pesquisa Origem-Destino (O/D), fundamental para o planejamento da mobilidade, era de 1995 (com uma antiguidade muito maior de 10 anos). Recentemente, foi concluída uma nova pesquisa O/D de abrangência metropolitana (BAHIA, 2012), na qual seus resultados preliminares foram divulgados, porém se torna necessária uma discussão e análise destas informações por todos os setores da sociedade, no contexto de um Plano de Mobilidade Metropolitano, o qual será de extrema importância para as futuras políticas públicas do setor. No presente trabalho, será efetuado um estudo da estrutura espacial da RMS e dos seus efeitos nos padrões de mobilidade metropolitanos, assim como serão propostos alguns elementos de base para o futuro processo metropolitano de planejamento da mobilidade e para o papel que o transporte de alta capacidade deverá ter nesse contexto, como indutor da descentralização de atividades urbanas.

Caracterização da mobilidade na RMS

Os principais modos de transporte utilizados na cidade de Salvador são o rodoviário (ônibus, microônibus, vans e táxis), hidroviário (barcas e *ferry-boat*), ferroviário (trem urbano) e ascensores (elevador e funiculares), enquanto nos outros municípios da RMS predomina amplamente o modo rodoviário, devido ao serviço de trem urbano funcionar apenas no município de Salvador. Os índices de viagens pelo modo a pé são considerados significativos, sendo estimados em 30% os deslocamentos realizados desse modo na cidade de Salvador, e 35,3% os deslocamentos realizados desta forma na RMS, refletindo a precariedade do sistema e a baixa renda da população, que não consegue acessar o sistema de transporte público (acessibilidade econômica).

Quando analisamos apenas as viagens motorizadas realizadas por transporte público, no município de Salvador, identificamos as principais assimetrias: 95,3% destas viagens são realizadas por ônibus, microônibus e vans, os elevadores e planos inclinados são responsáveis por 2,7% das viagens, barcas e *ferries* 1,0 % e o trem urbano somente 1,0% do total. Uma distribuição modal mais diversa e equilibrada, portanto, sustentável, exigiria uma maior participação do trem urbano, *ferries* e do transporte vertical nos deslocamentos quotidianos. (DELGADO, 2014)

O transporte vertical utiliza fontes de energia sustentáveis, porém é um modo de transporte pouco flexível, requerendo estudos criteriosos para a sua adequada localização. Particularmente a cidade de Salvador possui um relevo complexo que pode ser descrito como a ocorrência múltipla de vales e cumeadas por todas as direções; nesse cenário, os moradores das cumeadas são penalizados com uma menor frequência do serviço de transporte público e menor fluidez deste, enfrentando velocidades baixíssimas, nos períodos de pico, entretanto, nas avenidas de vale, verifica-se um melhor desempenho do serviço de ônibus. Ambos os subsistemas (vale e cumeada) são interligados deficitariamente: quando não é ofertada uma linha, fica, para os usuários, o uso de escadarias e ladeiras íngremes, o qual também não constitui um estímulo para promover o transporte público.

Segundo a Prefeitura de Salvador, a demanda média mensal de passageiros do sistema é de 38,1 milhões passageiros/mês, os quais se traduzem em 31 milhões de passageiros equivalente/mês. Na cidade, foram transportados 405.107.377 passageiros no ano de 2013 com um percurso médio mensal de sete mil km/mês. (SALVADOR, 2013) O Índice de Passageiros Transportados por Quilômetro (IPK) foi de 1.88 no mesmo ano.

O sistema de transporte de passageiros pelo modo ferroviário é operado basicamente no município de Salvador na linha Paripe/Calçada, com uma extensão de 13,6 quilômetros, distribuídos em 10 estações e chegou a transportar cerca de 290 mil passageiros por mês no período de

2001/2002, aproximadamente 10 mil pass/dia. Atualmente, está em crise e não chega a transportar 2000 pass /dia. (SANTOS, 2010) O trem não está integrado ao sistema de transporte coletivo por ônibus. A linha 1 do metrô de Salvador (Lapa/Pirajá, com 12,2 km) encontra-se em fase de teste, encontrando-se ainda em obras, como a estação Pirajá, de grande importância para a integração modal metropolitana. O edital de construção e operação da linha 2 (Salvador/Lauro de Freitas, com 24,2 km) prevê a conclusão e a operação da linha 1 e ainda a gestão conjunta com o transporte ferroviário Calçada – Paripe. (BAHIA, 2013)

Em julho de 2012, a frota de veículos em Salvador atingiu a marca de 725.000 veículos. (IBGE, 2012) A taxa de motorização individual cresce aproximadamente 6% ao ano, enquanto que os investimentos na melhoria do sistema de transporte público não acompanham o crescimento da demanda, e não existem estratégias claras que promovam que o usuário do automóvel, no curto prazo, mude a favor dos modos sustentáveis. A cidade de Salvador apresenta uma taxa de motorização individual de 105,2 automóveis por cada 1000 habitantes e só é superada por Lauro de Freitas, com uma taxa de 113,7 automóveis por cada 1000 habitantes, a maior da metrópole.

Ainda é ofertado o transporte fretado de passageiros para centros empregadores em nível regional, na RMS, localizados em Lauro de Freitas, Polo Industrial e Complexo Ford de Camaçari, Centro Industrial de Aratu (CIA) em Simões Filho, indústrias em Candeias, Madre de Deus e Dias D'Ávila. Evidencia-se um intenso fluxo de viagens pendulares diariamente dentro de Salvador e ainda em relação aos municípios da Região Metropolitana. O fluxo de viagens vem se intensificando, tendo em vista o processo de expansão urbana da RMS em direção aos municípios vizinhos a Salvador, como Camaçari, Candeias, Simões Filho e Lauro de Freitas, os quais apresentaram um crescimento demográfico acima de 4% ao ano, na última década. (IBGE, 2013) Entretanto, a expansão urbana em andamento não corresponde a qualquer processo

de planejamento, configurando espacialmente a metrópole dispersa, ou seja, um arquipélago urbano, não integrado pelas redes de transporte de alta capacidade, o que provoca deseconomias urbanas em grande escala.

Segundo dados da Pesquisa O/D de 2012, a Região Metropolitana de Salvador gera um total de 5.937.620 viagens, sendo 3.785.653 (63,8%) motorizadas e 2.151.967 (36,2%) não motorizadas. (BAHIA, 2012) Avaliando apenas as viagens motorizadas, 2.455.060 viagens são realizadas por transporte coletivo, representando 64,9% do total, e 1.330.593 viagens são realizadas por transporte individual, representando 35,1%. Uma parcela significativa das viagens na RMS se faz por meio de ônibus municipal, com 1.873.028 viagens (31,5% do total das viagens), mas o modo mais utilizado é o modo a pé, com 2.097.843 viagens (35,3%). O terceiro modo mais utilizado é o automóvel, com 19,1% do total das viagens, ora como condutor com 803.172 viagens (13,5%), ora como passageiro com 332.567 viagens (5,6%). O ônibus urbano intermunicipal é responsável por 203.094 viagens (3,4%), e o transporte escolar, por 167.240 das viagens (2,8%).

A proposta do Sistema Integrado Multimodal está estruturada pelas duas linhas de metrô, articuladas transversalmente com o sistema de transporte público coletivo por ônibus. Hierarquicamente, o sistema rodoviário de média capacidade alimentará o metroviário de alta capacidade, o qual poderá vir a integrar e consolidar as centralidades da cidade. Para os corredores de maior demanda do sistema estrutural de transportes, existe um programa de investimentos de mobilidade, que prevê investimentos da ordem de aproximadamente R\$ 4 bilhões. Entretanto, mais do que as futuras infraestruturas na cidade de Salvador ou na sua Região Metropolitana, são os temas tarifários e as futuras licitações das linhas de ônibus o que mais preocupa a maioria dos usuários do sistema; isto se reflete na mobilização social e nos debates metropolitanos.

A Av. Paralela interliga-se à BR-324, no Acesso Norte; ambas são vias de trânsito rápido e passam pelo centro do Iguatemi ou Camaragibe em

direção ao Retiro, articulando-se com as avenidas Bonocô e Barros Reis, que proporcionam o acesso aos terminais da Lapa, Aquidabã e Barroquinha, no centro tradicional, portanto, evidencia-se uma forte interligação entre as centralidades, fundada em vias estruturais. Vale ressaltar que alguns trechos destes corredores – Av. Paralela e BR-324 – apresentam fluxos de ônibus com valores acima de 300 ônibus/hora/sentido. A BR-324 também se liga com a Avenida Antônio Carlos Magalhães, permitindo o acesso aos terminais rodoviários urbano e intermunicipal do subcentro do Iguatemi, destacando o papel histórico que teve a acessibilidade e o traçado da rede, na formação das centralidades na RMS.

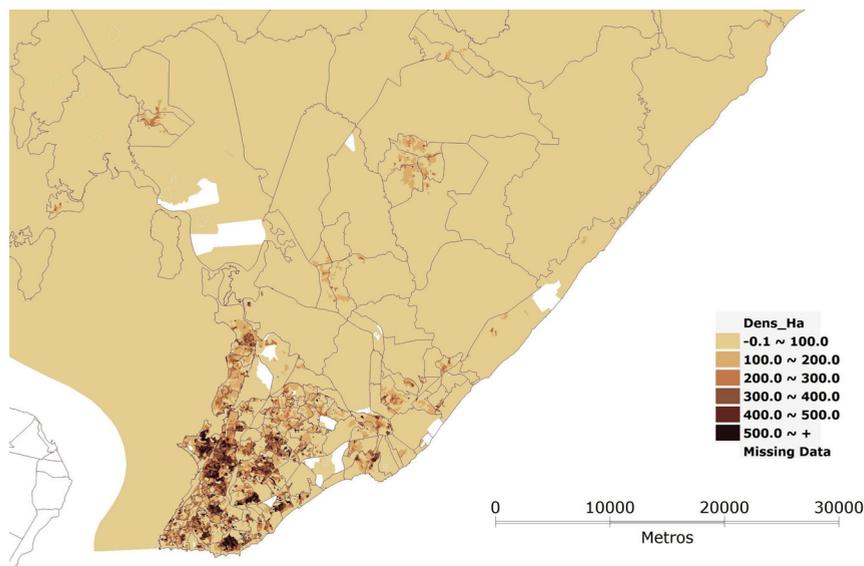
A estrutura territorial metropolitana

A importância da cidade de Salvador na estrutura dos deslocamentos metropolitanos em termos quantitativos e econômicos é inegável. Entretanto, configura um cenário particular no qual as deseconomias urbanas, perdas de mobilidade, de tempo, congestionamentos e poluição, oriundos do funcionamento do sistema de transporte, têm origem em dois fatores associados à estrutura territorial metropolitana que agem simultaneamente, impactando negativamente na demanda por transportes (DELGADO, 2014):

a) o forte desequilíbrio existente nos padrões de densidade urbana, quando comparamos os bairros localizados na orla atlântica com os bairros localizados próximos à orla da Baía de Todos os Santos, ou seja, a região do subúrbio ferroviário, articulada pela Av. Suburbana. Os bairros mais densos revelam menores indicadores de renda e, portanto, dependem fortemente do transporte público para realizar as suas viagens quotidianas, entretanto é nestas regiões onde se evidenciam as maiores carências em termos de infraestruturas e investimentos em mobilidade ao longo do tempo. Os bairros do subúrbio ferroviário apresentam densidades elevadas, e evidencia-se a falta de corredores de transporte de alta

capacidade próximos ou que cruzem estas áreas densas (localizadas predominantemente em cumeadas) e que viabilizem adequadamente a sua conexão com as áreas centrais. Por exemplo, soluções de conectividade que interliguem os modos não motorizados com o transporte vertical, e este com os modos de alta capacidade-velocidade. No Mapa 1, podem-se observar os padrões de densidade, por cima da malha de zonas de tráfego da RMS.

Mapa 1 - Região Metropolitana de Salvador, densidade por bairros em Hab/ Ha



Fonte: (IBGE, 2010).

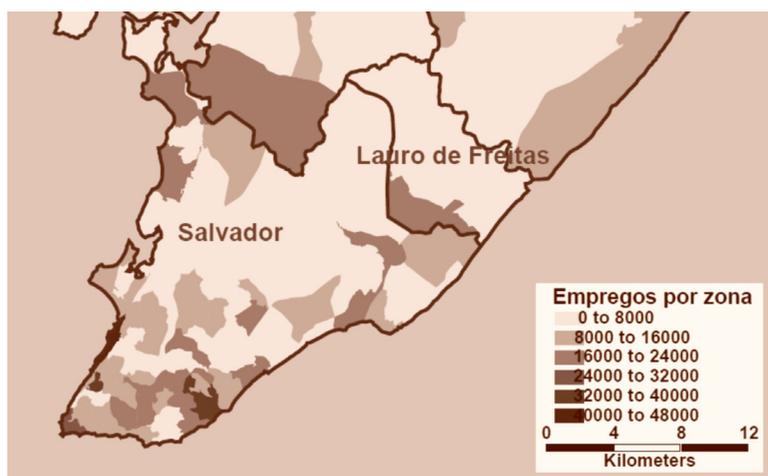
b) a forte concentração de serviços e emprego na região que abrange o centro tradicional do município e o subcentro do Iguatemi (área de influência do shopping Iguatemi e Av. Tancredo Neves), locais que configuram um poder de atração de viagens em escala metropolitana. Este fenômeno se revela, por exemplo, na elevada concentração de viagens de transporte coletivo nessas regiões. Existem, por conseguinte, viagens

urbanas feitas por todos os modos de transporte de longa duração e fortemente concentradas no tempo (hora pico) e no espaço (para as duas centralidades), sendo insustentáveis, pois acarretam consumo de combustível, espaço, tempo e geram poluentes.

Nestas regiões, se concentram e sobrepõem as viagens do transporte público e privado, sendo reflexo do ordenamento territorial desequilibrado. Quando observamos o Mapa 2, que representa a concentração de empregos (os quais atraem viagens cotidianas na cidade), temos uma visão preliminar deste padrão de concentração de atividades, o qual se confirma quando analisamos o Mapa 4, que representa a atração de viagens com motivo *trabalho*, por hectare, na RMS. Este desequilíbrio é agravado pela inexistência de uma legislação que regule adequadamente a implantação de Polos Geradores de Tráfego (empreendimentos que produzem e atraem viagens), como em outras cidades brasileiras, e pela falta de políticas urbanas dirigidas à descentralização das atividades urbanas.

A localização dos empregos é um fator instigador dos deslocamentos urbanos cotidianos. Quando avaliamos os empregos na RMS, considerando os dados fornecidos na pesquisa O/D de 2012, notamos o fortalecimento do bairro do Comércio, no centro tradicional (cidade baixa), como fornecedor de empregos (ver Mapa 2). Por outro lado, as regiões do entorno do subcentro Iguatemi e do bairro da Pituba se revelam como importantes concentradores de empregos, polarizando com o centro tradicional. Brotas continua sendo um bairro central, fornecendo emprego e servindo de enlace entre as centralidades estudadas, assim como, é importante destacar o surgimento das zonas de Coutos, Periperi e Paripe, na região do subúrbio ferroviário, ao norte de Salvador, como importantes fornecedoras de emprego, igualmente a boa parte dos municípios de Simões Filho e de Lauro de Freitas.

Mapa 2 - Empregos por zona de tráfego na RMS



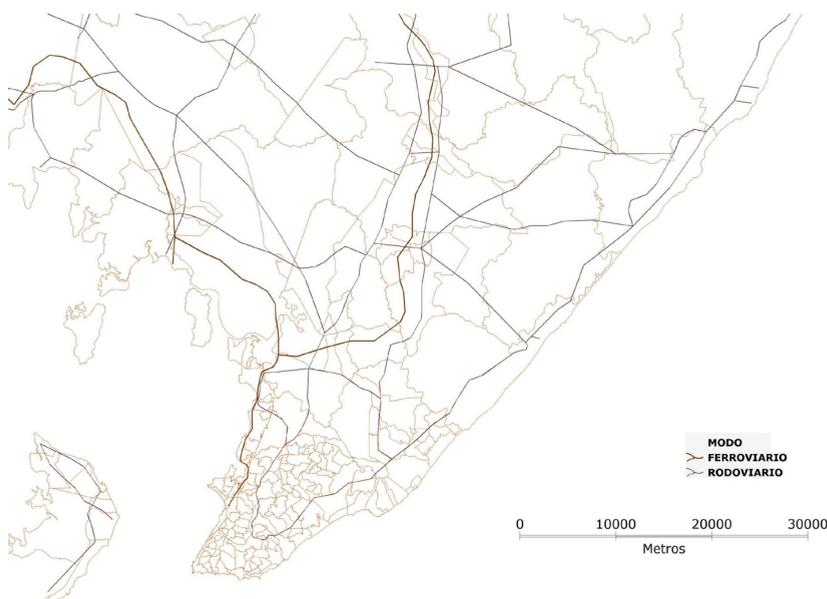
Fonte: (BAHIA, 2012).

Pode-se afirmar que os padrões de concentração da densidade e funcionais estão na base de toda a problemática da mobilidade em Salvador e da sua Região Metropolitana. Estes fatores configuram um relacionamento problemático, estabelecido entre a estrutura espacial da cidade e os padrões de mobilidade oriundos desta estrutura de usos do solo. Portanto, em escala metropolitana, a proximidade das centralidades só reforçou no tempo, padrões de concentração de atividades e, por conseguinte, de viagens urbanas, consolidando uma proposta de cidade insustentável, a pesar dos esforços realizados em termos de planejamento urbano em diferentes épocas.

Visando fornecer subsídios para a compreensão deste fenômeno, devemos analisar a forte articulação existente entre forma urbana e configuração da rede, tal como se evidencia na RMS (ver Mapa 3). A consolidação das centralidades no extremo sul da península favoreceu a construção, no tempo, de uma rede viária e de transportes fortemente convergente, portanto os padrões de mobilidade também se evidenciam direcionados e concentrados em poucos locais: nas centralidades consolidadas historica-

mente, as quais também se beneficiam do poder instrumental da rede, porém comprometendo a coerência funcional do sistema territorial. A consequência deste padrão será a realização de viagens cada vez mais longas e concentradas no espaço e no tempo, acompanhando o padrão de dispersão metropolitano. O local principal para onde convergem estas viagens e fluxos é o subcentro do Iguatemi – Tancredo Neves, ficando, portanto, hierarquizado, sendo o centro tradicional relegado a uma posição secundária, neste contexto de relações.

Mapa 3 - Rede viária estrutural da Região Metropolitana de Salvador



Fonte: (BAHIA, 2012).

Nenhuma destas centralidades (o centro tradicional e o subcentro Iguatemi) consegue polarizar os fluxos da metrópole, na medida em que os serviços de maior importância estão divididos entre as duas concentrações. A especialização desses centros, ou seja, as características das funções desenvolvidas e das demandas atendidas em cada um deles, poderia vir a refletir as características de uma estrutura bipolar.

Este cenário se agravará em escala metropolitana quando Salvador, segundo a lógica do seu Plano Diretor, consolide o subcentro do Retiro em uma área com localização muito próxima ao subcentro Iguatemi e em uma região onde atualmente se materializa a convergência das redes viárias e de transportes, conforme indicado. A saturação crônica da rede viária na área de influência do subcentro Iguatemi ou do futuro subcentro do Retiro (próximo à antiga Rótula do Abacaxi) demonstra a necessidade de propostas integradas de planejamento do sistema de transporte e do uso do solo, dirigidas à procura de soluções sustentáveis para a mobilidade urbana, na metrópole. Entretanto, observa-se uma forte confluência de projetos viários e de transporte, que tem por origem-destino a área de influência da antiga Rótula do Abacaxi, ou seja, empreendimentos estruturais para os quais não temos uma visão clara dos seus impactos, quando funcionem simultaneamente e/ou solução integrada de continuidade, por não termos um Plano de Mobilidade Metropolitano.

Entre esses empreendimentos temos: a) a via de trânsito rápido, segregada e financiada mediante a cobrança de pedágio, denominada de Linha viva; esta concessão estará dirigida a priorizar o trânsito de veículos privados; b) O Sistema viário oeste, no qual esta incluída a construção da futura ponte que interligará a cidade de Salvador com a Ilha de Itaparica; este sistema de abrangência regional estará direcionado a priorizar o trânsito de veículos privados e de carga, cujos impactos, no tempo, segundo os estudos realizados, vão além da cabeceira da Ponte; e c) a integração das linhas 1 e 2 do metrô, em construção e de abrangência metropolitana, o qual implica também na integração com os outros modos de transporte públicos e privados, motorizados e não motorizados, o que ocorrerá na estação Acesso Norte, junto à antiga Rótula do Abacaxi.

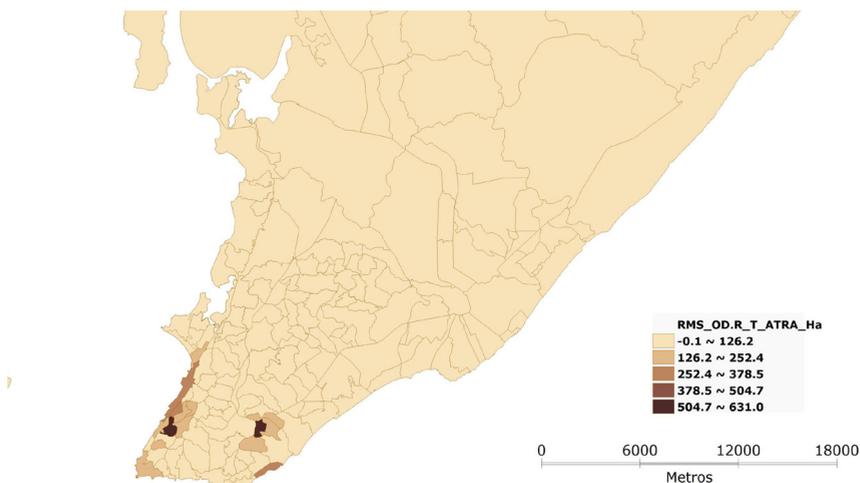
Portanto, verifica-se uma rede viária e de transportes fortemente convergente na metrópole, em decorrência da forma urbana, neste cenário; a funcionalidade e os desenvolvimentos futuros nas centralidades existentes poderão vir a ser comprometidos, pelo reforço desta convergência,

em virtude dos projetos em andamento, os quais direcionam a concentração dos fluxos em um único local. A área de influência da antiga Rótula do Abacaxi poderá continuar sendo um nó problemático para o trânsito e a mobilidade na Região Metropolitana se não implementarmos, a tempo, uma instância metropolitana de gestão que coordene e integre as diversas intervenções, mediante o planejamento integrado do transporte e do uso do solo. As condições favoráveis para o desenvolvimento e valorização deste local passam pela definição de caminhos ou rotas alternativas em outros locais da cidade, ou seja, soluções que forneçam uma maior conectividade para a rede de transporte metropolitana, favorecendo a descentralização de atividades urbanas.

Centralidades e padrões de mobilidade

O relacionamento espacial estabelecido entre as centralidades urbanas com os locais de moradia configura a estrutura espacial de base para os deslocamentos cotidianos e para a mobilidade urbana. As viagens cotidianas, os seus custos e duração refletem este relacionamento problemático, produto da diferenciação do território, em termos sociais e funcionais, revelado também, nas diferentes formas segregadas de mobilidade (as redes/modos do transporte público e do transporte individual). Neste contexto, compreender as bases do movimento metropolitano, ou seja, o papel do padrão de localização e de concentração das densidades para a produção das viagens, assim como o papel do padrão de localização e de concentração dos empregos para a atração de viagens na metrópole, revela fundamental importância. A estrutura espacial da metrópole, ou seja, o padrão de ocupação e de usos do solo, sempre poderá produzir ou mitigar a fricção espacial e terá efeitos significativos nos padrões de mobilidade metropolitanos em termos de distância, direção e conexão.

Mapa 4 - Atração de viagens com motivo *trabalho*, por hectare, na RMS



Fonte (BAHIA, 2012).

Os dados de produção e atração de viagens urbanas da pesquisa O/D da RMS estão agregados por zonas de tráfego; estas unidades espaciais de análise possuem diferentes dimensões, sendo, portanto, necessária a construção de índices, visando revelar a real concentração destas demandas no espaço e, assim, efetuar comparações. Com este fim, visando identificar os locais que possuem o maior poder atrator de viagens com motivo *trabalho* na metrópole, efetuamos um quociente das viagens residência-trabalho atraídas diariamente por cada zona de tráfego da RMS, por sua área em hectares. Esta operação é realizada fazendo uso do sistema de informação geográfica, e os resultados podem ser observados no Mapa 4.

Analisando o Mapa, podemos observar o total de viagens atraídas com motivo *trabalho*, portanto cotidianas, ao longo do dia, por hectare. Estas viagens são realizadas por todos os modos de transporte (público, individual e não motorizado), assim como por todos os grupos sociais e possibilitam conferir nitidamente o poder de atração das duas centralidades metropolitanas, em grande escala, atraindo viagens urbanas de longa

duração (distância) e fortemente concentradas no tempo e no espaço, se considerarmos a dimensão da RMS. Ambas as centralidades podem atrair mais de 600 viagens por hectare, com motivo *trabalho*; adicionalmente é importante destacar que a cidade de Salvador atrai 75,42% das viagens residência-trabalho da RMS. A concentração de viagens urbanas se explica pela elevada concentração de emprego e serviços especializados, nessas áreas, em comparação com um uso do solo muito menos diversificado e carente de oportunidades no resto da metrópole.

No momento, na RMS, as centralidades revelam poder para atrair viagens com distâncias maiores que 50 quilômetros, o que produz, portanto, elevados tempos de viagem, iguais para todos os grupos sociais, como produto da estrutura territorial. Estudos desenvolvidos pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) destacam que o tempo médio de deslocamento casa-trabalho na RMS é de 128 minutos e que 806.905 pessoas encaram mais de 30 minutos de trânsito por dia, assim como, os custos destes deslocamentos representam 4,6% do PIB metropolitano. (FIRJAN, 2015) A ineficiência do sistema de transporte público por ônibus, o crescimento alarmante da motorização individual e dos projetos imobiliários fortemente voltados para a cultura do automóvel, assim como a falta do controle urbano (regulação do solo e dos atores) poderão vir a reforçar a dispersão de atividades urbanas na metrópole, ampliando as distâncias existentes e os impactos deste padrão de organização territorial, fortemente centralizado e insustentável.

Ambos os fatores, elevada taxa de motorização individual e dispersão dos usos do solo, impactam diretamente na ineficiência do sistema de transporte urbano, que se reflete no aumento da quilometragem percorrida, diminuição do IPK e conseqüente aumento da tarifa para estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do sistema. (BRASIL, 2013)

Ambas as centralidades tem o poder para polarizar atividades e viagens urbanas e configuram, conforme podemos observar, áreas de influência imediata, tanto para o centro tradicional (os bairros do Comércio, Nazaré

e parte do Canela) como para o subcentro do Iguatemi (as proximidades da av. Tancredo Neves, Caminho das Árvores e Itaigara). Seguindo a hierarquia, locais como a orla da Pituba e o bairro da Barra também configuram poder de atração de viagens residência-trabalho. Portanto, conforme observamos no mapa, as áreas com maior poder de atração de viagens apresentam uma hierarquia e coincidem com as centralidades da RMS, porém configuram localizações excêntricas, reforçando os desequilíbrios espaciais.

Mapa 5 - Atração de viagens por transporte coletivo por ônibus, no pico da manhã, por hectare, na RMS, em 2012

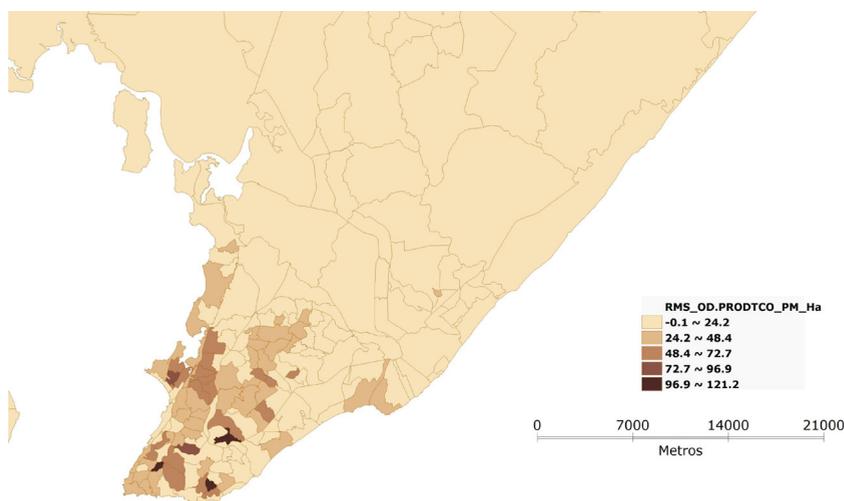


Fonte: (BAHIA, 2012).

A análise da atração das viagens realizadas por transporte coletivo por ônibus e por transporte individual fornece subsídios para compreender a evolução das centralidades na RMS e o seu significado social, assim como o estudo da produção das viagens, sejam elas por transporte público ou individual, possibilitará identificar os principais vínculos espaciais ou áreas de influência destes locais. Utilizando os dados da pesquisa O/D de

2012, produzimos a figura de atração de viagens por transporte coletivo, por ônibus, no pico da manhã, por hectare (ver Mapa 5). Nesse cenário, podemos observar como o centro tradicional da cidade continua configurando um corredor linear no extremo sul da península, assim como o surgimento do subcentro Iguatemi como um importante atrator de viagens de transporte coletivo, no pico da manhã, junto com a orla do bairro da Pituba. O centro antigo continua atraindo as viagens de transporte coletivo por ônibus e, portanto, não perdeu importância nesse aspecto, e isso tem desdobramentos sociais. Por outro lado, o subcentro Iguatemi se constitui também em importante atrator, expressando seu crescimento econômico e sua crescente especialização, com o passar do tempo.

Mapa 6 - Produção de viagens por transporte coletivo por ônibus, no pico da manhã, por hectare, na RMS, em 2012



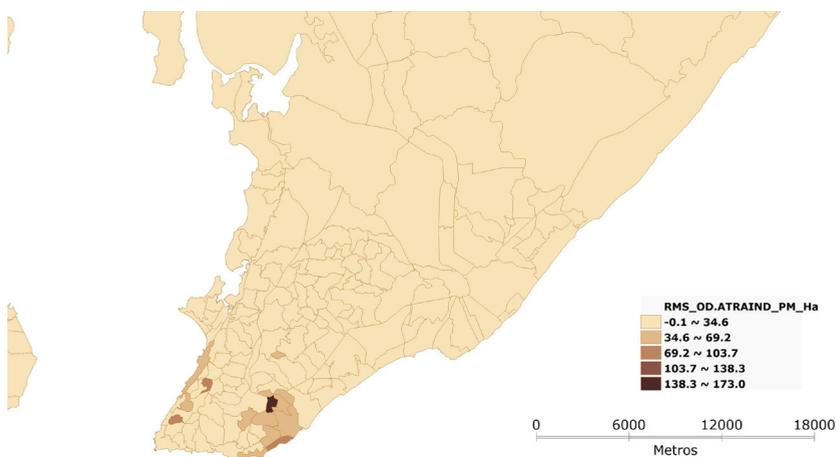
Fonte: (BAHIA, 2012).

Por outro lado, podemos observar que a produção de viagens por transporte coletivo por ônibus, por hectare, na Região Metropolitana (ver Mapa 6) revela grande homologia com o mapa de densidade da RMS (ver Mapa 1). Os principais produtores estão todos no município de Salvador.

Evidentemente, os bairros mais densos sempre terão maiores necessidades por mobilidade, ou seja, poderão produzir um maior número de viagens, por todos os modos ou motivos de deslocamento, pelo simples fator demográfico. Sem dúvida, esse cenário se agrava quando observamos que as áreas mais densas da RMS são também os locais com menores indicadores de renda familiar, o que favorece a existência de demandas cativas para o transporte público.

A estrutura territorial descrita acompanha o padrão de segregação urbana existente, pois os bairros mais densos produzem mais viagens e estabelecem um corredor em direção ao centro tradicional, localizando-se predominantemente na região do subúrbio ferroviário e no “miolo” da cidade de Salvador. Adicionalmente, outros bairros muito densos e de baixa renda, localizados na área urbana central, ganham destaque e aparecem como “ilhas” produtoras de viagens. Em sua maioria, são zonas de especial interesse social, conformadas pelos bairros de Santa Cruz, Saramandaia, Pernambués, Cosme de Farias, Garcia, Engenho Velho da Federação, Engenho Velho de Brotas, etc.

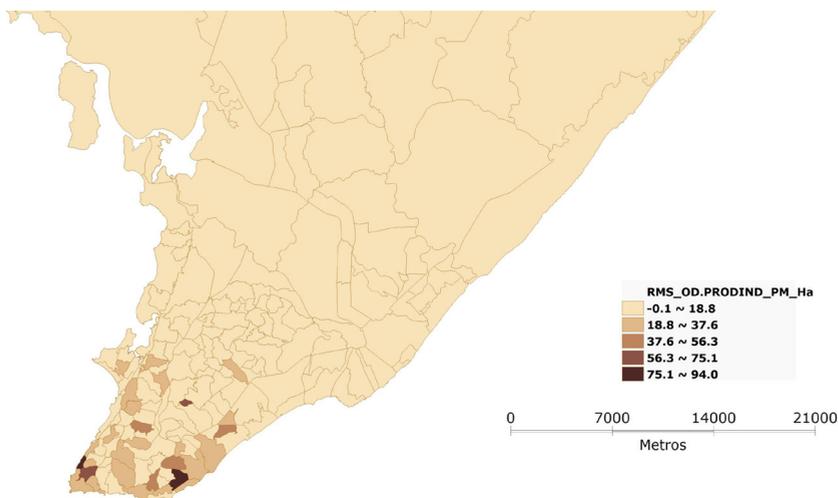
Mapa 7 - Atração de viagens por transporte individual, no pico da manhã, por hectare, na RMS, em 2012



Fonte: (BAHIA, 2012).

A região no entorno do subcentro Iguatemi (bairros de Itaigara, Caminho das Árvores, Candeal e Pituba) surge nitidamente quando analisamos a atração de viagens por transporte individual, no pico da manhã. Esse subcentro se constitui no principal atrator de viagens de transporte privado na RMS, inclusive com maior poder de atração que o centro tradicional (ver Mapa 7). Nas proximidades do centro tradicional, os bairros do Comércio, Canela e Nazaré continuam sendo importantes atratores desse tipo de viagens. Por outro lado, o Mapa 8 destaca claramente que as áreas que mais produzem viagens por transporte individual, no pico da manhã, na RMS, estão localizadas muito próximas a área de influência do subcentro Iguatemi. O peso da Pituba e da parte sul da cidade, que concentra bairros de densidade média, junto a grupos sociais com maior renda e posse de automóvel, em relação ao resto da metrópole, são determinantes nesse aspecto – um território onde predomina o automóvel, com seus vínculos espaciais próprios.

Mapa 8 - Produção de viagens por transporte individual, no pico da manhã, por hectare, na RMS, em 2012



Fonte: (BAHIA, 2012).

Em síntese, o processo espacial de segregação urbana viabiliza a ocorrência de duas conjunturas espaciais do deslocamento cotidiano: a) o território onde predomina o automóvel, com o seu significado social, ou seja, o território definido pelo vetor norte de expansão metropolitana e b) o território onde predominam as demandas cativas do transporte público, as quais se expandem seguindo os vetores centro-norte e intermetropolitano da RMS.

O relacionamento problemático evidenciado entre os padrões de mobilidade e de uso do solo na RMS só poderá ser compreendido adequadamente ao se avaliarem as políticas de mobilidade e de ocupação do uso do solo que deram origem a esses padrões. Atualmente, os desequilíbrios espaciais existentes na produção e atração de viagens na metrópole estão profundamente ligados aos padrões de uso do solo implementados historicamente. A forte concentração dos destinos (os locais centrais atratores de viagens) e a dispersão dos domicílios em espaços segregados (as origens das viagens) só reforçam a fricção espacial, ou seja, a criação e (ou) aumento das distâncias em virtude da localização e, por conseguinte, os tempos de viagem.

Os diversos esforços que vêm sendo realizados pelos Governos Federal, Estadual e Municipais na RMS, dirigidos à implantação e/ou recuperação de infraestruturas viárias e de transporte (PROVIA, corredores de BRT, linhas de metrô e os estudos para a mudança e expansão do trem urbano de passageiros), devem ser integrados sob uma perspectiva metropolitana, visando reduzir os desequilíbrios espaciais assinalados. Nesse contexto, se vislumbra uma grande oportunidade para a cidade de Salvador e a sua Região Metropolitana, na qual espera-se que o planejamento da futura rede de transporte de alta capacidade (metro-ferroviária ou rodo-metro-ferroviária) considere e consolide o importante papel indutor do desenvolvimento urbano e regional destes modos de transporte, principalmente quando articulados a políticas dirigidas a promover a mobilidade sustentável. O Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole e

a Lei da Mobilidade estabelecem todo um arcabouço jurídico e conceitual que indica a integração de políticas urbanas de transporte e uso do solo urbanos, visando o incentivo à economia local, com equidade espacial e justiça social.

O transporte como indutor do desenvolvimento urbano-regional

Avaliando a literatura internacional, identifica-se que a dispersão das atividades urbanas, junto com o processo de degradação das áreas centrais, constituem os problemas estruturais que comprometem o desenvolvimento urbano das cidades. Para o caso particular das metrópoles brasileiras, verifica-se que o crescimento alarmante da cultura do automóvel, junto com a falta de regulação adequada, por parte do estado, das atividades do setor imobiliário, agrava esta problemática.

Uma visão integrada da região metropolitana se faz necessária. Nesse contexto, a mobilidade sustentável constitui-se em uma abordagem muito objetiva, articulando medidas de desenvolvimento urbano, mobilidade e equidade social. Autores como Banister (2008) destacam quatro ações fundamentais e características nesta abordagem: 1) reduzir a necessidade por viagens motorizadas, 2) encorajar a mudança a favor dos modos de transporte sustentáveis, 3) reduzir as distâncias a serem percorridas, pelas viagens e 4) encorajar uma maior eficiência no sistema de transporte.

As mudanças que ocorrem no uso do solo devem ser planejadas, acompanhadas e monitoradas pelo poder público a fim de evitar usos e padrões de ocupação desordenados, dispersão de atividades residenciais, densificação excessiva, etc., e assim manter o equilíbrio socioeconômico da região. A racionalização do uso e da ocupação do solo urbano de uma cidade é fator determinante para que sejam destinadas áreas para as diversas atividades necessárias para a sustentabilidade dos centros urba-

nos, procurando implementar, no tempo, as quatro ações fundamentais e características da mobilidade sustentável, conforme indicado acima.

As intervenções num corredor de transporte metropolitano, especialmente no entorno das estações, tendem a racionalizar o uso do solo e o transporte coletivo em nível regional, além de consolidar e adensar a ocupação residencial nos eixos de transporte. (GHIDINI, 2013) Entretanto, políticas públicas devem ser implementadas visando a captação da valorização gerada e, por conseguinte, a integração destas infraestruturas no espaço urbano.

A concentração de atividades no entorno das estações do transporte público de alta capacidade incentiva padrões compactos de uso de solo, constituindo-se, no tempo, em polos de articulação do transporte com o desenvolvimento urbano e regional, principalmente quando existem políticas dirigidas a promover a mobilidade sustentável, visando reduzir a dependência do automóvel. Autores como Hayashi (1996) destacam a importância de políticas dirigidas a promover o crescimento com usos do solo compactos, mediante investimentos importantes no transporte urbano sobre trilhos (metrô e trem urbano), articulados com um estrito controle dos usos do solo.

O transporte metroferroviário tem importante papel indutor do desenvolvimento urbano e regional, favorecendo a expansão das atividades de comércio e serviços e o adensamento do espaço edificado, proporcionando, ainda, um aumento na qualidade de vida urbana, com redução da poluição e do congestionamento viário. Segundo Gonçalves, Portugal e Nassi (2009), expressivos investimentos públicos para a implantação de sistemas de transportes metroferroviários têm trazido, além do desenvolvimento urbano, a valorização imobiliária no entorno dos corredores de transporte e estações. As estações ferroviárias e seu entorno são foco de planos de revitalização em várias cidades europeias; diversos fatores, tais como a promoção da sustentabilidade entre transporte e o uso do solo, incentivo à economia local, inovações tecnológicas e institucionais,

o ciclo de negócios e o impacto espacial da globalização, orientam essas iniciativas.

Nas últimas décadas, diversos projetos internacionais foram desenvolvidos a partir do conceito chamado *Transit Oriented Development* (TOD), que associa empreendimentos a corredores e estações de transporte por onde circulam linhas de metrô, trem, Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e ônibus. Trata-se de um modelo sustentável de desenvolvimento urbano por incentivar a redução das viagens em transporte individual, promover padrões compactos de uso e ocupação do solo, de uso misto, voltados aos pedestres e centrados em torno de estações de transporte. (SCHAD; ZAMPERLINI, 2010)¹

Com a adoção do desenvolvimento orientado ao transporte de alta capacidade (TOD), tende-se a aumentarem os valores imobiliários no entorno dos corredores e estações, pois acontece adensamento no entorno das estações, sendo que as melhorias na acessibilidade e na mobilidade, frequentemente, atuam como catalisadores para intervenções, tais como: revitalização de áreas urbanas degradadas, preservação histórica e construção ou requalificação de calçadas, favorecendo o pedestre.

No entorno dos corredores de transportes de alta capacidade, há experiências de requalificação urbana, a exemplo do projeto Transmilênio, na Colômbia, que adotou o conceito de uso do espaço público colocando prioridades claras na distribuição desse espaço: pedestres, bicicletas e transporte público passariam a ter prioridade na utilização do espaço público como produto da requalificação urbana. (CUSTODIO, 2003) A abordagem TOD considera o fato de que os locais de parada e estações tendem a se constituir em difusores de relações interpessoais, que também favorecem as atividades intermediárias que se podem realizar durante os trajetos, entre a estação e o destino final de viagem.

1 Trabalho vencedor do 7º Concurso de Monografia CBTU 2010 – A Cidade nos Trilhos. CBTU. 2010.

No Japão, todas as empresas ferroviárias privadas buscam diversificar suas atividades através da exploração de negócios complementares, nos quais os empreendimentos imobiliários ocupam posição de destaque. Seguindo uma tendência recente, as estações centrais das principais cidades têm sido transformadas em grandes centros, com uso do solo diversificado, abrigando diversos empreendimentos de comércio e serviços (lojas, escritórios, hotéis, praças de alimentação, serviços de lazer, etc.). (GONÇALVES; PORTUGAL; NASSI, 2009) Em Tokyo, além da JR-East, outras ferrovias também buscam expandir seus negócios, destacando o empreendimento da *Tokyu Corporation*, no bairro comercial de Shibuya. A concentração de atividades terciárias junto às estações busca, de maneira simultânea, obter o máximo retorno para os empreendimentos e otimizar a utilização dos sistemas de transportes, agregando demanda durante todo o período.

Por conseguinte, nas abordagens TOD, os corredores de transportes de alta capacidade são objeto de um tratamento urbanístico diferenciado, em diversas escalas, visando construir modelos de implantação que viabilizem e favoreçam, no tempo: a) a mobilidade sustentável, b) o crescimento gradativo da demanda por transporte público e c) a atratividade para os investimentos urbanos. Nesse contexto, a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, na área de influência das estações, deverá favorecer à inserção urbana destas infraestruturas, indicando um caminho a ser percorrido, visando a criação de um ambiente de integração propício à sustentabilidade com inclusão social.

A Rede Integrada de Transportes de Alta Capacidade

A compreensão da problemática urbana das cidades componentes da RMS exige também avaliar os processos de metropolização no qual elas estão imersas. Salvador, uma cidade fortemente segregada, revela, junto

com a sua área metropolitana, tendências comuns a muitas outras metrópoles latino-americanas; processos que autores como De Mattos (2005) denominam de *metropolização expandida*, simultaneamente com a segmentação dos mercados de trabalho. A fragmentação socioespacial ocorre em diversas escalas; neste processo, a metrópole expandida e descontínua, cria distâncias, configurando um arquipélago urbano, processo que é reforçado pelo crescimento da cultura do automóvel.

A dinâmica de expansão periférica produziu a degradação e o esvaziamento de importantes áreas centrais, na metrópole, as quais são frequentemente abandonadas em detrimento de investimentos nas áreas mais dinâmicas. As áreas centrais perderam atividades e população para as novas áreas de expansão, o que resultou em um estoque imobiliário degradado no centro, junto a um crescimento espraiado e desordenado na periferia. (DELGADO, 2014) Este jogo de forças da metrópole pós-moderna, exige refletir muito a respeito das decisões que deverão ser tomadas no curto prazo, em relação aos padrões de densidade a serem promovidos frente a dispersão urbana e o papel que terão as redes de transporte, orientando ou canalizando o crescimento urbano futuro. Outro problema de grande importância é a duração excessiva das viagens urbanas na RMS; podemos afirmar que a metropolização expandida, a descontinuidade, ou seja, a distância entre os núcleos urbanos e os locais de emprego, junto com a ineficiência do transporte público, estão entre as principais causas deste problema.

A problemática enunciada indica a necessidade da implementação, no tempo, de uma rede de transportes eficaz e realmente integrada. Esta integração implica o reconhecimento de duas dimensões no fenômeno: a) a integração entre os modos de transporte, a multimodalidade, incluindo nela os modos motorizados e não motorizados, assim como, os públicos, semipúblicos e privados e b) a integração desta Rede com a cidade, ou seja, com as atividades urbanas. A inserção urbana da Rede

Integrada de Transportes deve se constituir em uma inserção espacial, social e econômica.

Sistemas integrados de transporte podem vir a induzir o desenvolvimento urbano e regional, conforme relata a experiência internacional, entretanto observa-se que a eficiência econômica, social e ambiental destes projetos passa fundamentalmente por implantar, no tempo, um ambiente urbano de integração, sem perder de vista a escala regional. Por exemplo, quando analisamos as áreas centrais dos municípios localizados na RMS, identificamos que estas apresentam diferentes configurações urbanas, padrões de consolidação e densidades no entorno das estações de trem existentes, os quais podem vir a colocar restrições ao poder indutor do desenvolvimento destas estações se não houver planejamento, quando futuramente se expanda o serviço para passageiros (o qual é um clamor da sociedade). Fenômeno semelhante ocorre na cidade de Salvador, na maioria das áreas onde se propõe implantar as futuras estações de metrô, nas linhas um e dois, colocando em pauta o problema da adequada inserção urbana destas futuras estações intermodais e o seu papel na descentralização das atividades urbanas.

A coerência do traçado dos eixos de transporte deverá estar articulada com a política urbana da aglomeração metropolitana, portanto, deverá existir uma relação equilibrada entre o *layout* da rede de transporte e os padrões de uso do solo. Nesse contexto, considera-se que o traçado dos eixos de transporte público de alta capacidade deverá atender a três princípios fundamentais: a) fornecer uma ampla cobertura na cidade/região, traduzida em caminhos/rotas alternativas: conectividade; b) cruzar as áreas mais densas e conectá-las com as regiões centrais e c) distribuir de forma homogênea a acessibilidade, favorecendo a descentralização de atividades. (MERLIN, 1991)

O processo de planejamento da Rede Integrada de Transportes de Alta Capacidade (RITAC) da RMS deve abranger duas escalas fundamentais e complementares: a) a correspondente à macroacessibilidade, definindo

os eixos principais, corredores, locais de integração, etc. e b) a correspondente à microacessibilidade, representada pelas rotas, percursos, infraestruturas e facilidades para os deslocamentos não motorizados, ou seja, a demanda futura, na procura dos locais de integração, os quais dependerão do grau de inserção urbana desta infraestrutura, principalmente em termos espaciais.

Portanto, o adequado traçado (*layout*) dos eixos de transporte público de alta capacidade, assim como a localização estratégica das estações intermodais, terão um papel fundamental na formação de condições favoráveis de macroacessibilidade na área de influência da futura rede de Trem - Metrô - BRT, ou seja, da futura RITAC da RMS, o qual poderá contribuir para reverter o cenário de desequilíbrio regional existente.

Espera-se que, como produto do processo de planejamento, a RITAC cruze as localidades mais densas da RMS, as conecte com as áreas centrais, sedes municipais e os principais polos geradores de viagens da metrópole (distritos e polos industriais). Por fatores históricos, as estações de trem estão localizadas muito próximas dos atuais centros da maioria dos municípios da RMS, o que poderá vir a potencializar os impactos desejados nestas centralidades, principalmente no relativo à conexão interurbana, macroacessibilidade e microacessibilidade nas suas áreas de influência. Uma relação favorável construída pela coesão, distância de caminhada e pelo fato de que a maioria das áreas centrais destes municípios (Camaçari, Simões Filho, Candeias, etc.) estão localizadas em regiões planas. Entretanto, este fenômeno não ocorre na maioria das estações de metrô na cidade de Salvador, as quais, por não estarem adequadamente inseridas no tecido urbano da cidade, poderão vir a comprometer o crescimento gradativo da demanda por transporte público, a atratividade para futuras atividades associadas e, com eles, os investimentos urbanos. O fato destas estações serem, em sua maioria, elevadas ou estarem no canteiro central de vias de alta velocidade, junto à complexidade do sítio geográfico de Salvador, estabelecem um cenário que merece estudos cui-

dadosos, urbanísticos e de microacessibilidade. Adicionalmente à estação de trem da Calçada, que atualmente se constitui no ponto terminal do Trem do Subúrbio, ainda não possui as características de uma centralidade consolidada. Surge, portanto, a necessidade de conectar a Estação da Calçada com as áreas centrais da RMS, assim como de fornecer um maior grau de conectividade à futura RITAC, o que poderá ser viabilizado mediante três estratégias complementares:

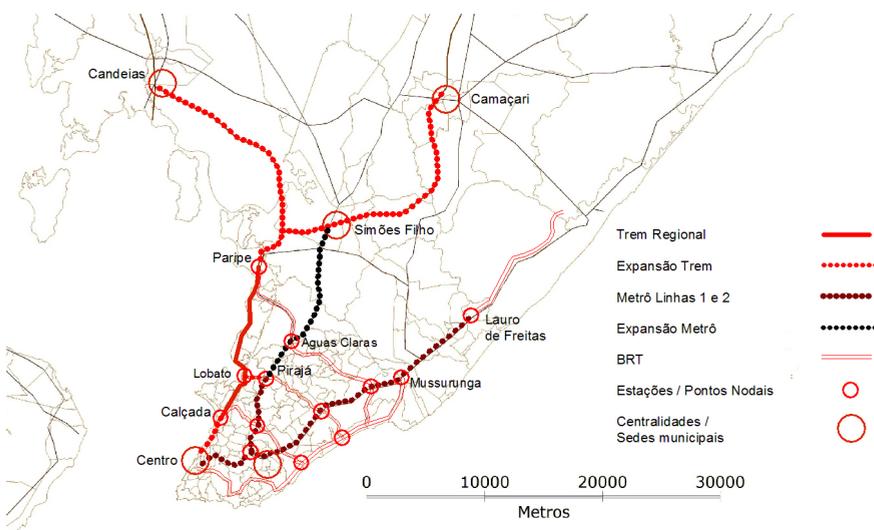
- 1) Ampliação do futuro trem de passageiros em direção ao centro da cidade de Salvador, integrando-o ao transporte vertical existente, no curto prazo.
- 2) Integração do futuro trem de passageiros com as estações propostas para a linha 1 do metrô.
- 3) Implementação de uma rede de alimentação-distribuição que forneça a transversalidade necessária a esta Rede Estrutural, metrô-ferroviária, mediante ligações de BRT, consolidando uma malha de transportes de alta capacidade para a RMS.

Esta estratégia viabilizará uma ampla cobertura para a rede proposta, integrando a metrópole e as suas centralidades existentes, no curto prazo, assim como fornecendo as condições de macroacessibilidade que viabilizarão os processos de valorização dos nós da rede integrada, atraindo também atividades urbanas. A seguir, apresentamos uma estrutura preliminar das conexões possíveis, a qual cria caminhos e rotas alternativas (conectividade), utilizando os traçados de estudos em andamento, tais como a futura linha 1 do metrô e a sua ligação com o trem de subúrbio, o qual pode ser observado no Mapa 9. Na figura, podemos observar a importância estrutural de implantar uma ligação da RITAC (ferroviária ou rodoviária) que ligue Lobato com a Estação de Pirajá, considerando a possibilidade iminente de que esta estação esteja integrada a um corredor de BRT. Adicionalmente, deverá ser pensada uma solução de transporte de alta capacidade que interligue a estação de trem de Simões Filho com a estação de

metrô de Águas Claras (ferroviária ou metroviária), considerando o fato de que esta estação também será integrada a um corredor de BRT.

Com estas intervenções, poderá ser criada uma estrutura de conexões que reforce a conectividade, criando caminhos alternativos de acesso às centralidades existentes e diversificando escolhas, com a intermodalidade, e viabilizando, assim, a macroacessibilidade. A acessibilidade fornecida por esta estrutura de relações poderá vir a favorecer a descentralização de atividades, pois as estações da RITAC, nestas localidades, serão intermodais e poderão atrair atividades urbanas, constituindo-se, no tempo, em polos de articulação regional, ou reforçar as centralidades existentes. Devendo-se, para tanto, estudar as condições que viabilizem este modelo, ou seja, as políticas integradas: a) usos do solo diversificados e compactos, b) estudo das densidades e demandas potenciais, c) empreendimentos associados e com serviços complementares à mobilidade, d) novas formas de inserção no mercado de trabalho e/ou apoio ao empreendedorismo local, e) políticas públicas visando a captação da valorização gerada, etc.

Mapa 9 - A RITAC e as estações de integração: conexões possíveis



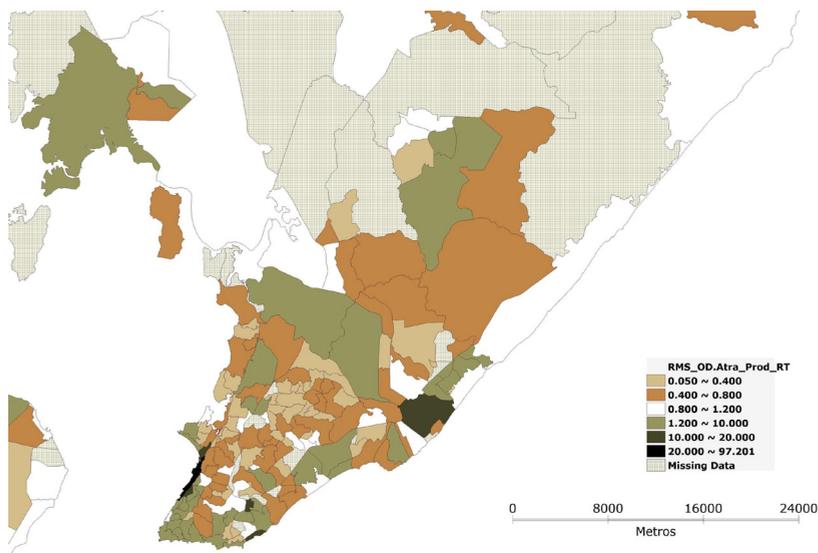
Fonte: Elaborado pelo autor.

A estrutura de conexões metro-ferroviárias proposta é reforçada pela presença de várias rodovias que interligam os municípios/estações de Camaçari, Candeias, Simões Filho e Salvador, tais como a BR324, BA522 e BA093; estas vias também contribuem no reforço das relações entre estes polos de articulação propostos, fornecendo uma maior coesão, interação e complementaridade entre eles. As estações intermodais e a rede integrada proposta configuram os elementos de base para uma futura estrutura de expansão e crescimento descentralizado para a RMS. Estes polos de articulação estão incluídos no espaço imediato de influência da cidade de Salvador, na hierarquia urbana, conformado pelas cidades de Simões Filho, Candeias e Camaçari, seguindo os vetores de expansão urbana centro-norte e intermetropolitano, território da demanda cativa por transporte público. Reativar o trem regional, alocando nele a opção adicional de transportar passageiros, além de cargas, e interligar com ele as cidades de Salvador, Simões Filho, Candeias e Camaçari é sustentável e perfeitamente viável, conforme indica o estudo de viabilidade desenvolvido pela Universidade Federal da Bahia para o Ministério dos transportes. (BRASIL, 2013) Nos aspectos operacionais, verifica-se que o trecho mencionado concentra o maior número de deslocamentos potenciais e a maior demanda propensa à transferência modal, ou seja, usuários de automóvel e ônibus intermunicipal, que eventualmente optariam por viajar pelo trem regional de passageiros se esta opção se implantasse na RMS; este fenômeno será reforçado no tempo com a implantação da rede metro-ferroviária completa. Tendo como ponto de partida este cenário de integração modal, poderemos ensaiar diversas estratégias de gestão, direcionadas a orientar o desenvolvimento urbano-regional futuro na RMS, com políticas de transporte e uso do solo. Um cenário para políticas TOD.

Os polos de articulação se sustentam nas estações de transporte e nas políticas integradas, que possibilitaram, no tempo, constituir redes integradas. Autores como Bertolini (1999), seguindo o marco conceitual

definido pela relação transporte e uso do solo, definem um modelo conceitual no qual a valorização da estação de transporte intermodal como nó do sistema de transporte e como lugar, configura a ideia central de um contexto de políticas TOD. Neste modelo, o autor afirma que melhorias na oferta de transporte (a valorização do nó) de uma localização irão, através da melhoria da acessibilidade, criar condições favoráveis para o desenvolvimento do local. Por sua vez, o desenvolvimento de um local (a valorização do lugar) irá, por causa da crescente demanda por transporte, criar condições favoráveis para o futuro desenvolvimento do sistema de transportes. Este modelo coloca uma ênfase importante nas “condições”, pois indica que um potencial de desenvolvimento pode ou não ser realizado, em vista de outros fatores externos que possam também vir a afetar o resultado, tais como, as características do serviço de transporte, o grau de diversidade do uso do solo, entre outros aspectos.

Mapa 10 - Relação entre atração e produção de viagens por motivo de trabalho na RMS



Fonte: (BAHIA, 2012).

Portanto, representar, ainda que preliminarmente, o grau de diversidade do uso do solo na RMS possui grande importância, visando identificar os locais com maior potencial para aplicar as diversas políticas integradas mencionadas e induzir desenvolvimentos. Com esta finalidade, foi criado um índice que expressa a diversidade do solo urbano, efetuando um quociente entre as viagens atraídas por motivo *trabalho* e as viagens produzidas nas zonas de tráfego pelo mesmo motivo. Partindo do princípio de que solos com pouca diversidade só produzirão viagens (usos predominantemente residenciais) ou só atrairão viagens (usos fortemente especializados, concentrando emprego e serviços). Por outro lado, quando o quociente entre atração e produção de viagens por motivo *trabalho* está próximo da unidade, evidencia-se uma situação de equilíbrio, ou seja, há uma combinação de usos do solo no local (emprego, serviços e residência), um balance entre a atração e a produção de viagens, decorrente de padrões de uso do solo mistos. Quando essa situação de equilíbrio se generaliza, é sustentável, pois produz distâncias menores para a maioria das viagens urbanas, favorecendo a mobilidade sustentável.

No mapa 10 podemos observar que as grandes áreas atratoras de viagens (que atraem um maior número de viagens em relação ao que produzem, gama de cinza a preto) apresentam, predominantemente, duas características: a) correspondem às duas centralidades da RMS e suas respectivas áreas de influência imediata, assim como ao corredor de comércio e serviços do município de Lauro de Freitas e b) correspondem também aos eixos ou distritos industriais fortemente especializados de Salvador (Pirajá), Camaçari (Polo Petroquímico), Simões Filho, Candeias e Madre de Deus. Em ambos os casos, os locais identificados revelam um importante poder para atrair viagens residência-trabalho, porém para perfis de inserção ocupacional, diferenciados socialmente. As áreas em marrom e cor-de-rosa, pelo contrário, definem áreas com uso do solo pouco diversificado, predominantemente residencial. O processo de

implantação do sistema de transporte de alta capacidade necessita estar integrado a um estudo das centralidades futuras.

Em síntese, padrões de urbanização densos, compactos e diversificados economicamente à roda das estações são sustentáveis. Conforme apresentamos nos itens anteriores, estudos empíricos em diversas cidades evidenciaram que a construção de estações de transporte de massa em áreas consolidadas, densas, de uso do solo misto ou em locais que concentram emprego promoveram práticas de mobilidade sustentáveis, reduzindo o uso do automóvel, além de favorecer a dinâmica econômica, reforçando a centralidade existente e atraindo novas atividades.

Considerações finais

Compreender as bases do movimento metropolitano, ou seja, o papel do padrão de localização e de concentração das densidades para a produção das viagens, assim como o papel do padrão de localização e de concentração dos empregos para a atração de viagens, na metrópole, possui fundamental importância. A estrutura espacial da metrópole sempre poderá produzir ou mitigar a fricção espacial e terá efeitos significativos nos padrões de mobilidade em termos de distância, direção e conexão.

A organização desigual do território na RMS configura um cenário de crescente dispersão nas origens das viagens (os domicílios) e de concentração nos destinos (os locais centrais atratores de viagens), o que reforça a fricção espacial e os custos sociais associados ao acesso cotidiano aos empregos e serviços metropolitanos, fatores fundamentais e fortemente relacionados com o tempo que os trabalhadores gastam no deslocamento para o trabalho. Em síntese, o processo espacial de segregação urbana viabiliza a ocorrência de duas conjunturas espaciais do deslocamento cotidiano: a) o território onde predomina o automóvel, com o seu significado social, ou seja, o território definido pelo vetor norte de expansão metropolitana e b) o território onde predominam as demandas cativas

do transporte público, as quais se expandem seguindo os vetores centro-norte e intermetropolitano da RMS.

O estudo revelou que as áreas com maior poder de atração de viagens apresentam uma hierarquia e coincidem com as duas principais centralidades da RMS, porém, configuram localizações excêntricas, reforçando os desequilíbrios espaciais. O poder de atração destas centralidades – o centro tradicional e a região do Iguatemi – originam viagens urbanas de longa duração (distância) e fortemente concentradas no tempo e no espaço, se considerarmos a dimensão da RMS. A ineficiência do sistema de transporte público por ônibus, o crescimento alarmante da motorização individual e dos projetos imobiliários fortemente voltados para a cultura do automóvel, assim como a falta do controle urbano (regulação do solo e dos atores) poderão vir a reforçar a dispersão de atividades urbanas, na metrópole, ampliando as distâncias existentes e os impactos deste padrão de organização territorial, fortemente centralizado e insustentável. Considerando o cenário atual, as tendências de desenvolvimento e expansão urbana, assim como os padrões de mobilidade associados, o modelo de cidade dispersa poderá vir a se consolidar no futuro próximo, se, antes, não fizermos intervenções estratégicas em, no mínimo, dois aspectos fundamentais: a) no processo de produção do uso do solo disperso e b) na lógica atual de implantação da oferta de transporte público de alta capacidade na RMS.

Na atualidade, a implantação de redes integradas de transporte implica no reconhecimento das duas dimensões do fenômeno: a) a integração entre os modos de transporte, a multimodalidade, incluindo nela os modos motorizados e não motorizados, assim como os públicos, semipúblicos e privados e b) a integração desta rede com a cidade, ou seja, com as atividades urbanas. A inserção urbana da rede integrada de transportes deve se constituir em uma inserção espacial, social e econômica.

Os diversos esforços que vêm sendo realizados pelos Governos Federal, estadual e municipais na RMS, dirigidos à implantação e/ou recu-

peração de infraestruturas viárias e de transporte, devem ser integrados sob uma perspectiva metropolitana, visando reduzir os desequilíbrios espaciais assinalados. Nesse contexto, apresenta-se uma grande oportunidade, na qual se espera que o planejamento da futura rede de transporte de alta capacidade considere e consolide o importante papel indutor do desenvolvimento urbano e regional destes modos de transporte, principalmente quando articulados a políticas dirigidas a promover a mobilidade sustentável.

Frente ao cenário atual de desaceleração da economia, a combinação eficiente do transporte público de alta capacidade e velocidade com os modos não motorizados, mais lentos, se constitui em uma alternativa competitiva frente a cultura do automóvel. Esta combinação só terá sucesso mediante um estudo adequado dos padrões espaciais que possibilitem minimizar as distâncias com alta densidade. Uma nova estrutura espacial metropolitana articulada pelo transporte de alta capacidade poderia vir a ser mais competitiva e justa.

A abordagem TOD promove um comportamento diferente daqueles modelos de desenvolvimento tradicionais. Nesse contexto, se espera que residentes e trabalhadores usem mais a caminhada e o transporte público e utilizem menos o transporte motorizado individual, o qual, integrado à políticas de uso do solo, poderia promover impactos favoráveis na economia local, decorrentes da sustentabilidade.

No relativo às viagens por motivo *trabalho*, está demonstrado na literatura que a proximidade com estações de transporte de alta capacidade exerce uma forte influência no uso do transporte público, maior que o *mix* do uso do solo ou a qualidade das condições de “caminhabilidade”. Por isso, o incremento das densidades nas proximidades das estações de acesso ao transporte público é fundamental. Espera-se que o transporte público articule a densidade do emprego no destino (centros e centralidades) com a densidade populacional da origem, pois o acesso ao emprego é uma das questões fundamentais do TOD. A lógica de implantação

da RITAC deverá estar integrada a um estudo das centralidades futuras e de novos padrões de uso do solo, diversos e sustentáveis em termos do uso da energia.

Por conseguinte, diversas estratégias de gestão devem ser estudadas. O cenário descrito indica a necessidade urgente de uma autoridade ou entidade metropolitana que coordene as ações dos diversos atores da mobilidade e do desenvolvimento urbano, visando implementar a futura RITAC da RMS, com o intuito de induzir padrões de desenvolvimento urbano sustentáveis. No relativo à descentralização de atividades urbanas, a experiência internacional indica que as estações intermodais possuem um papel estratégico fundamental, como nós da rede de transporte, como espaços públicos e como cenários de interação social, espacial e econômica das cidades.

Referencias

BAHIA. *Metró*. Salvador: Governo do Estado da Bahia/ SEDUR, 2013. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=18>>. Acesso em: 2016.

BAHIA. *Pesquisa de mobilidade na Região Metropolitana de Salvador*: síntese dos resultados da pesquisa domiciliar. Salvador: SEINFRA, 2012.

BANISTER, D. The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, n. 15, n. 2, mar., p. 73-80, 2008.

BERTOLINI, L. Spatial development patterns and public transport: the application of an analytical model in the Netherlands. *Planning Practice and Research*, v. 14, n. p. 199-210, 1999.

BRASIL. *Estudo de viabilidade técnica, econômica, social, ambiental e jurídico-legal para a implantação de sistemas de transporte ferroviário de passageiros de interesse regional*. [Salvador: Ministério dos Transportes, 2013]. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/images/consultas_publicas_viasNavegaveis/TRENS_REGIONAIS/Bahia_VolumeICaracterizacao.pdf>. Acesso em: 2015.

BRASIL. *Planejamento em mobilidade urbana: Projeto Diálogos Setoriais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2013.

CUSTODIO, P. S. Transmilenio - um novo horizonte para o transporte por ônibus. *Revista dos transportes públicos*, São Paulo, v. 25, n. 98 p. 63-81, 2003.

DELGADO, J. P. M. Padrões de mobilidade e forma urbana: argumentos a favor da descentralização de atividades na cidade de Salvador. In: CARVALHO, M. J.; MONTOYA, U. U. (Org.). *Panoramas urbanos 2: usar, viver e construir* Salvador. Salvador: Edufba, 2014.

DE MATTOS, C. A. Crescimento metropolitano na América Latina: Los Angeles como referência? In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005. Cap. 11. p. 352-353.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). *O custo dos deslocamentos nas principais áreas urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro, 2015.

GHIDINI, R. Transporte público: la vida social en torno el metro de Madrid. *Revista dos transportes públicos*, São Paulo, v. 35, n. 2013.

GONÇALVES, J. A.; PORTUGAL, L. S.; NASSI, C. N. Sistema metro-ferroviário e entorno das estações: redução dos custos com congestionamentos e oportunidades de negócios. In: RIO DE TRANSPORTES, 7., Rio de Janeiro, 2009. *Anais....* Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2009.

HAYASHI, Y. Economic development and its influence on the environment: urbanization, infrastructure and land use planning systems. In: HAYASHI, Y.; ROY, J. (Org.). *Transport, land - use and the environment*. Netherlands: Ed. Kluwer Academic Publishers. 1996. Cap. 1. p. 6.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2010*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades: Bahia: número de municípios: 417*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=29&search=bahia>>. Acesso em: 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades*: Salvador: frota 2012. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?codmun=292740&idtema=110>>. Acesso em: 2016.

MERLIN, P. *Geographie, economie et planification des transports*. Paris: Presses Universitaires de France, 1991.

SALVADOR. Índice de Passageiros Transportados por Quilômetro. *Sistema de Informação Municipal de Salvador (SIM)*. Salvador: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: <<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/indicadores/index.php>>. Acesso em: 2015.

SANTOS, J. L. de C. Desafios para a mobilidade da Região Metropolitana de Salvador. In: CONGRESSO DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES, 4., 2010, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2010.

SCHAD, A. C.; ZAMPERLINI, F. L. Reestruturação da mobilidade na cidade de São Paulo: a escolha do transporte indutor do desenvolvimento. 2010. [Monografia. (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010].

SOBRE OS AUTORES

Angela Borges

Doutora em Ciências sociais pela Universidade Federal da Bahia e professora do Programa de Pós-graduação em Políticas sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador. Atualmente, coordena o Grupo de Trabalho (GT) População e Trabalho da Associação Brasileira de Estudos Populacionais e integra as equipes do projeto Metrôpoles na Atualidade Brasileira: a Região Metropolitana de Salvador, Programa de Apoio a Núcleos de Excelência/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PRONEX/FAPESB/CNPq), e a rede de pesquisa Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/Observatório das metrôpoles (INCT/Observatório das Metrôpoles). Tem experiência na área de Sociologia do trabalho, com diversos trabalhos publicados sobre a temática do mercado de trabalho; juventude e trabalho; trabalho nas regiões metropolitanas; trabalho e segregação urbana.

Angela Gordilho Souza

Arquiteta, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Professora dos Programas de Pós-graduação em Arqui-

tetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA) e em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica de Salvador (UCSAL). Pesquisadora PQ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq) e do Observatório das Metrôpoles. Coordenadora do grupo de pesquisa Laboratório de Habitação e Cidade (LabHabitar– PPGAU/UFBA).

Angela Lúcia Ferreira

Arquiteta, doutora em Geografia pela Universitat de Barcelona/Espanha e com estágio pós-doutoral na Universidad de Murcia e Universitat de Barcelona. Professora do Departamento de Arquitetura e dos programas de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); coordena o grupo de pesquisa História da Cidade, do Território e do Urbanismo (HCUrb) e o Grupo de Estudo Sobre Processos Urbanos e Regionais/Estudos Contemporâneos do Habitat (GEPUC/ECohabitat). Integra o Núcleo Natal da Rede Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/Observatório das metrôpoles (INCT/Observatório das Metrôpoles) e a Rede Internacional Geocrítica (UB/ES). Pesquisadora PQ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq).

Barbara-Christine Nentwig Silva

Geógrafa, doutora em Geografia pela Universität Freiburg (Albert-Ludwigs), é professora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica de Salvador (UCSAL) e do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Como pesquisadora PQ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq), é líder do grupo de pesquisa Dinâmica Socioterritorial e Desenvolvimento (UCSal).

Carlos A. De Mattos

Arquiteto, com pós-graduação em Desenvolvimento Econômico e Planejamento pelo Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social/Organização das Nações Unidas (ILPES, ONU), Santiago de Chile. Atualmente, professor adjunto do Instituto de Estudos Urbanos e Territoriais da Pontifícia Universidade Católica do Chile. Atuou como pesquisador da Comissão de Investimento e Desenvolvimento Econômico (CIDE) no Uruguai e diretor do Programa de Formação (1982-1989). Foi diretor adjunto, secretário acadêmico e diretor IEUT EURE Magazine (2003-2009). Foi professor visitante em várias universidades na América Latina, Europa e Israel. Coordenou, por vários anos, a rede ibero-americana Pesquisadores sobre Globalização e Território. Prêmio Internacional Geocrítica, 2010, por suas contribuições para a construção de uma teoria crítica da cidade.

Gilberto Corso Pereira

Arquiteto, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutor em Geografia pelo Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Rio Claro. Pós-doutorado no Karlsruhe Institute of Technology. Professor titular da Faculdade de Arquitetura e dos Programas de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Geografia da UFBA. Coordenador do Laboratório de Estudos Avançados em Cidade, Arquitetura e Tecnologias Digitais (LCAD). Pesquisador PQ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq) e do Observatório das metrópoles.

Inaiá Maria Moreira de Carvalho

Socióloga, doutora em Sociologia, pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisadora PQ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq) e do Observatório das metrópoles. Professora do

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA) e do Mestrado em Políticas sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSAL).

Jan Bitoun

Geógrafo e doutor em Geografia Humana e Organização do Espaço pela Universidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Professor associado do Programa do Departamento de Geografia e da Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Como coordenador e pesquisador, participa do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais; é integrante da rede nacional Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/Observatório das metrópoles (INCT/Observatório das Metrópoles), coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Desenvolve estudos na área de Políticas Públicas (especialmente urbanísticas e de saúde) e Organização do Espaço Urbano e Urbano-regional.

Juan Pedro Moreno Delgado

Arquiteto, professor do Departamento de Transportes e do Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e do curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB); doutor em Engenharia de Transportes pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia/Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ); membro da Rede ibero-americana de pesquisa em Polos geradores de viagens (REDPGV).

Maina Pirajá Silva

Geógrafa, mestre e doutoranda em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), integrante do grupo de pesquisa Dinâmica Socioterritorial e Desenvolvimento, Universidade Católica de Salvador (UCSAL).

Maria das Graça Gondim dos Santos Pereira

Arquiteta. Mestre em Desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenadora do Núcleo de Tecnologia, Projeto e Planejamento da Faculdade de Arquitetura da UFBA.

Maria do Livramento M. Clementino

Socióloga e economista. Doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-doutorada na Université Lumière, Lyon2. Professora titular do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Coordenadora do Núcleo Natal do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/Observatório das metrópoles (INCT/Observatório das Metrópoles): Território, Coesão Social e Governança Democrática, pesquisa em rede envolvendo estudos comparativos sobre 15 metrópoles brasileiras. Pesquisadora PQ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq). Autora de livros e artigos sobre Estudos urbanos e regionais e Economia do Rio Grande do Norte.

Milton Santos

Milton Almeida dos Santos (1926-2001) foi bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), 1948. Logo se interessou pela Geografia, obtendo, em 1958, o seu doutorado em Geografia pela Universidade de Strasbourg/França. Foi professor de Geografia humana na Universidade Católica de Salvador (UCSAL) e na UFBA. Em 1961, tornou-se Livre Docente em Geografia pela UFBA. Foi também professor de várias universidades, como Bordeaux, Toulouse, Paris, Toronto, Lima, Massachusetts Institute of Technology, Caracas, Columbia, Stanford e Rio de Janeiro. Terminou sua carreira docente como professor titular da Universidade de São Paulo (USP), de quem recebeu o título de Professor Emérito. Foi agraciado com o título de Doutor honoris causa por diver-

sas universidades, dentre elas Toulouse, Buenos Aires, Madrid e Havana. Foi consultor da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização dos Estados Americanos (OEA). Suas numerosas publicações, pela sua grande originalidade e relevância, tiveram, e têm até hoje, um grande impacto na Geografia, nas disciplinas vizinhas e também no planejamento urbano e regional. O texto de 1956, que faz parte deste livro, confirma o que foi dito acima ao discutir, de forma pioneira, a função metropolitana de Salvador. Muitas das questões por ele colocadas têm grande atualidade em nossos dias, como será ressaltado em vários capítulos de livro.

Pablo Ciccollella

Professor titular regular no Departamento de Geografia e diretor de projetos do Instituto de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Buenos Aires (FFyL/UBA). Diretor do mestrado em Política Ambiental e Territorial da FFyL/UBA. Autor de numerosos livros e artigos sobre a Geografia Econômica, Desenvolvimento Territorial e Transformações Metropolitanas, foi diretor do Departamento de Geografia e do Instituto de Geografia da FFyL/UBA.

Renato Pequeno

Arquiteto, mestre em Planejamento de infraestruturas, Universität Stuttgart (1995), doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), 2002, e pós-doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor associado do curso de Arquitetura e Urbanismo, do Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Design e do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisador nas áreas de Planejamento e Política Urbana e Habitacional, coordena o Laboratório de estudos da Habitação (LEHAB) no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC.

Sylvio Bandeira de Mello e Silva

Geógrafo, doutor em Geografia pela Université de Toulouse, professor do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica de Salvador (UCSAL) e do Programa de Pós-graduação e Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Como pesquisador PQ do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PQ/CNPq), é líder do grupo de pesquisa Dinâmica Socioterritorial e Desenvolvimento/UCSal e coordenador do projeto Metrôpoles na Atualidade Brasileira: a Região Metropolitana de Salvador, Programa de Apoio a Núcleos de Excelência/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PRONEX/FAPESB/CNPQ).

COLOFÃO

Formato	17 x 24 cm
Tipografia	Scala
Papel	Alcalino 75 g/m ² (miolo) Cartão Supremo 300 g/m ² (capa)
Impressão	Edufba
Capa e Acabamento	Cian Gráfica
Tiragem	500 exemplares

A stylized map of South America is shown in a light teal color. Overlaid on the map are numerous circles of varying sizes, representing major cities. The circles are also in a light teal color, creating a network of urban centers across the continent. The background of the entire page is a solid, darker teal color.

Com as transformações da sociedade contemporânea, as metrópoles adquiriram um novo papel e relevância, experimentando significativas transformações. Este livro analisa essas transformações, apresentando os resultados de um conjunto de estudos e pesquisas efetuados sobre os grandes centros do Brasil e da América Latina. Com uma perspectiva interdisciplinar e ressaltando aspectos como a dinâmica demográfica, a segregação socioespacial, os problemas habitacionais e ocupacionais, a persistência da pobreza e a mercantilização crescente do desenvolvimento e da vida urbana, com impactos no cotidiano e na qualidade de vida da população, este é um livro direcionado tanto ao público acadêmico quanto aos diversos interessados em compreender melhor as condições atuais das nossas grandes cidades.

