

# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível  
**SALVADOR**



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

**SALVADOR**



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrópoles, 2024

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

EDITOR: João Baptista Pinto  
ORGANIZAÇÃO: Gilberto Corso Pereira  
Claudia Monteiro Fernandes  
ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã  
PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora  
EDITORAÇÃO: Luiz Guimarães

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

---

S173

Salvador [livro eletrônico] / Observatório das Metrópoles ; [organização de Gilberto Corso Pereira, Claudia Monteiro Fernandes]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2024. 4MB; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrópoles nas Eleições ; 16)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-002-9

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Salvador (BA)  
I. Observatório das Metrópoles II. Pereira, Gilberto Corso III. Fernandes, Claudia Monteiro

24-4003

CDD 307.76

CDU 316.334.56

---

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

**Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ**  
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão  
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

[observatoriodasmetrosoles.net.br/](http://observatoriodasmetrosoles.net.br/)

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

## **FICHA TÉCNICA**

### **Comitê Gestor**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

### **Organização:**

Gilberto Corso Pereira

Claudia Monteiro Fernandes

### **Apoio técnico:**

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

---

**10** **PREFÁCIO**  
**POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**  
*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

---

**14** **APRESENTAÇÃO**  
**SALVADOR EM 2024: do geral ao particular**  
*Gilberto Corso Pereira*  
*Claudia Monteiro Fernandes*

---

**19** **EIXO TRANSFORMAÇÃO**  
**SALVADOR EM TRANSFORMAÇÃO: dinâmica populacional recente da região metropolitana..... 20**  
*Gilberto Corso Pereira*  
*Claudia Monteiro Fernandes*  
*Carlos Andres Diaz Mosquera*

---

**33** **EIXO SEGREGAÇÃO**  
**SALVADOR, DESIGUALDADE E SEGREGAÇÃO ESPACIAL: na metrópole do Carnaval..... 34**  
*Claudia Monteiro Fernandes*

---

**39** **EIXO PARTICIPAÇÃO**  
**ARENAS DE DISPUTA: o desafio da participação cidadã na Região Metropolitana de Salvador ..... 40**  
*Claudia Monteiro Fernandes*  
*Diego Matheus Oliveira de Menezes*

---

**47** **EIXO GOVERNANÇA METROPOLITANA**  
**GOVERNO URBANO EM SALVADOR: os limites do empreendedorismo como estratégia de desenvolvimento e integração social ..... 48**  
*Rafael de Aguiar Arantes*

---

## 55 EIXO MORADIA

**REVISÃO DO PDDU: tensões e interesses no Centro Antigo de Salvador**.....56

*Aparecida Netto Teixeira*

*Camille Oliveira Silva Gama*

*Laila Nazem Mourad*

*Carlos Andrés Díaz Mosquera*

**HABITAÇÃO EM SALVADOR: retrato da segmentação urbana**.....62

*Gilberto Corso Pereira*

---

## 67 EIXO MOBILIDADE

**POPULAÇÃO POBRE, TARIFA CARA, TRANSPORTE SEM QUALIDADE: a Salvador dos projetos bilionários não conversa com a Tarifa Zero** .....68

*Juan Pedro Moreno Delgado*

*Pablo Vieira Florentino*

*José Lázaro de Carvalho Santos*

**VLT vs PORTO DE SALVADOR: resgatar a importância do Planejamento dos Transportes** ..... 72

*Juan Pedro Moreno Delgado*

---

## 77 EIXO SANEAMENTO

**EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS ACONTECENDO E O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE SALVADOR, onde está? ....**78

*Claudia Monteiro Fernandes*

**SALVADOR COMO CIDADE INTELIGENTE: a coleta de resíduos está valendo?**.....82

*Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi*

---

## 87 EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

**MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR** e o planejamento para a transição ecológica

das cidades..... 88

*Erika do Carmo Cerqueira*

*Maria das Graças. B. Gondim dos Santos Pereira*

---

## 93 CENÁRIO E PERSPECTIVAS

**SALVADOR: passado, presente e futuro** .....94

*Gilberto Corso Pereira*

---

## 105 REFERÊNCIAS

## 109 SOBRE OS AUTORES



---

# PREFÁCIO

## POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

*Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metr6poles*

*Pesquisador 1A do CNPq*

*Pesquisador Em6rito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF*

*Professor Titular IPPUR/UFRJ*

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrópoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

---

# APRESENTAÇÃO

**SALVADOR EM 2024: do geral ao particular**

*Gilberto Corso Pereira*

*Claudia Monteiro Fernandes*

Esta publicação, organizada no primeiro semestre de 2024, traz um conjunto de textos que refletem sobre condições da metrópole de Salvador, e é parte integrante de um esforço da rede de pesquisa Observatório das Metrôpoles (OM) de apresentar dados e informações aos cidadãos brasileiros sobre as metrôpoles do país antes da eleição. Desde 2022, o Observatório tem feito esforços de comunicar os resultados de pesquisas que vêm sendo feitas nacionalmente, não apenas nos espaços acadêmicos. É com esse intuito que, em 2024, foi elaborado o projeto nacional intitulado “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível”, do qual participam os 18 núcleos metropolitanos que fazem parte da rede.

Os textos tratam de diversos temas, foram escritos originalmente para publicação na imprensa em uma parceria com o site *Brasil de Fato Bahia*, são curtos e sucintos, e para possibilitar a comparação entre as diversas metrôpoles que integram a rede nacional do OM, estão agrupados em eixos temáticos (**Segregação, Governança, Participação, Moradia, Mobilidade, Saneamento e Transição Ecológica**), que representam os grandes desafios urbanos e metropolitanos, com que se deparam as metrôpoles brasileiras tratadas nesta coleção de livros.

No caso de Salvador optamos por incluir alguns temas além dos que foram propostos no escopo original deste projeto da rede do Observatório das Metrôpoles. Começamos e terminamos este livro com análises transversais que englobam os diversos aspectos tratados nos eixos temáticos e apontam para os caminhos que a metrópole trilhou, onde está e para onde está indo. Os textos vinculados aos eixos temáticos, por sua vez, abordam aspectos setoriais que são tratados com mais detalhe e se relacionam com os diversos problemas que a metrópole deve enfrentar.

Por considerarmos que não podemos ignorar as transformações detectadas no recente censo demográfico, abrimos a publicação com o texto dos pesquisadores Gilberto Corso Pereira, Claudia Monteiro Fernandes e Carlos Andres Mosquera, que apresenta o quadro geral que pode ser inferido a partir dos resultados preliminares do censo IBGE 2022. Os dados mostram que a população de Salvador diminuiu em termos absolutos, cerca de 0,8%, decréscimo que ocorreu também na Região Metropolitana em menor escala, pois a população diminuiu 0,4%. Ou seja, os habitantes de Salvador nesta última década buscaram outros lugares para morar, alguns ainda próximos ao núcleo metropolitano e seu entrono, outros para fora da região metropolitana. O texto apresenta e discute estes dados, seus impactos e formula algumas hipóteses para entender a causa e alcance destas transformações.

Os textos seguintes tratam de aspectos que se enquadram nos diversos eixos temáticos. No primeiro destes eixos, **Segregação** temos um artigo escrito pela pesquisadora Claudia Monteiro Fernandes que trata de desigualdade e segregação socioespacial

na metrópole e sua relação com o mercado de trabalho e as atividades econômicas relacionadas ao turismo.

No segundo eixo, **Governança Metropolitana**, o pesquisador Rafael Arantes discute os limites e caminhos possíveis para o desenvolvimento econômico e social da metrópole e as estratégias adotadas pelas últimas gestões municipais de Salvador, baseadas em ações voltadas para o turismo, consumo e entretenimento e expressa em projetos de “requalificação urbana”.

O eixo **Participação** é abordado pelo artigo dos pesquisadores Claudia Monteiro Fernandes e Diego Menezes que apresenta experiências de participação social cidadã na capital baiana e nos municípios de sua região metropolitana. Os autores argumentam que as divergências e disputas de diferentes projetos políticos que se contrapõem, têm criado obstáculos para a continuidade de processos. Os casos discutidos evidenciam os desafios e potencialidade da disputa política pela construção da participação cidadã efetiva no planejamento metropolitano em Salvador e região.

O eixo **Moradia** é contemplado por dois artigos. O primeiro, de autoria de Aparecida Netto Teixeira, Camille Oliveira Silva Gama, Laila Nazem Mourad e Carlos Andrés Díaz Mosquera, discute as tensões e conflitos que emergem no Centro Histórico de Salvador no processo de revisão do Plano Diretor de Salvador (PDDU) evidenciando os movimentos sociais ativos no território, que, de forma contínua, constroem outras propostas agregando às suas particularidades um sentido comum de luta pela moradia social. O segundo artigo, de autoria de Gilberto Corso Pereira, trata dos processos de produção da moradia em Salvador que têm consolidado uma metrópole social e espacialmente segmentada e argumenta que é necessário que as políticas habitacionais sejam sobretudo políticas urbanas e não apenas limitadas à produção de unidades habitacionais.

O quinto eixo tratado nesta publicação, **Mobilidade**, é representado por dois artigos: o primeiro de autoria dos pesquisadores Juan Delgado, Pablo Florentino e José Lázaro Santos trata do quadro atual da mobilidade urbana e metropolitana em Salvador, destacando que a estratégia atual dos gestores públicos, baseada em projetos desarticulados entre si, se sobrepõe ao planejamento de forma permanente, configura um problema de governança que se agrava com a falta de coordenação nas instâncias locais e estaduais para o planejamento, projeto e operação dos futuros sistemas urbanos e amplifica a segregação urbana existente, as distâncias e, por conseguinte, a dispersão das atividades urbanas. O segundo artigo, de Juan Delgado, avalia o potencial conflito entre as características técnicas propostas para o denominado Veículo Ligeiro sobre Trilhos - VLT de Salvador, o layout da malha ferroviária existente no interior do estado da Bahia (a rede ferroviária atual) e o grande porto especializado em cargas

gerais da cidade. O autor conclui que o fechamento do acesso ferroviário ao porto de Salvador dificulta ou mesmo inviabiliza conexões logísticas integradas e estruturantes de Salvador com outras regiões do país com impacto social e econômico negativo.

O eixo temático **Saneamento** é apresentado por dois artigos: o primeiro de Claudia Monteiro Fernandes trata do plano de saneamento básico de Salvador e conclui que implementar a gestão integrada dos recursos hídricos, apoiar e fortalecer a participação de comunidades locais para melhorar a gestão da água e do saneamento parece algo bem distante da realidade local. O segundo texto, de Cristina Marchi, aborda a coleta de resíduos sólidos e as limitações atuais que temos em Salvador se consideradas a sustentabilidade urbana, a coleta seletiva e a destinação de resíduos para reciclagem.

O tema **Transição Ecológica** é tratado por Erika Cerqueira e Graça Gondim dos Santos Pereira que discutem as mudanças climáticas na Região Metropolitana de Salvador (RMS), a necessidade de um planejamento que incorpore a dimensão ambiental e ecológica, a elevação constatada da temperatura na RMS e concluem questionando qual será nosso modelo de planejamento urbano para o futuro.

Concluimos esta publicação com um ensaio sobre os cenários pregressos, presente e futuro da metrópole Salvador. Analisamos a situação presente de Salvador, que é tratada nos diversos textos que precedem estes, nesta publicação, e examinam questões como segregação, governança, participação, mobilidade, moradia, saneamento e crise ambiental. Considerando o contexto atual retratado e o cenário que as tendências sugerem, especulamos sobre o futuro possível. Este, bem como a maioria dos demais textos apresentados, se baseiam em estudos e pesquisas desenvolvidos pelos pesquisadores do núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles há quase vinte anos (ver, por exemplo: CARVALHO; PEREIRA, [2008](#), CARVALHO; PEREIRA, [2014](#), PEREIRA; SILVA; CARVALHO, [2017](#), PEREIRA; FERNANDES, [2022a](#) e [2022b](#)). Assim, ainda que a autoria de cada um destes textos seja indicada no livro, podemos considerar esta publicação como produto de um esforço coletivo dos pesquisadores do núcleo Salvador OM.



**EIXO  
TRANSFORMAÇÃO**

---

# **SALVADOR EM TRANSFORMAÇÃO:**

**dinâmica populacional recente da região  
metropolitana**

*Gilberto Corso Pereira*

*Claudia Monteiro Fernandes*

*Carlos Andres Diaz Mosquera*

As primeiras publicações dos resultados do Censo 2022 trouxeram dados considerados “surpreendentes” sobre a Região Metropolitana de Salvador (RMS): houve uma queda na população residente em relação a 2010. No entanto, estudos anteriores do Núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles já indicavam a estagnação do crescimento populacional. Comprovou-se com os dados censitários que a transformação foi ainda mais rápida do que havia sido projetado nos estudos do núcleo e a população residente, na verdade, caiu bem antes de 2030.

É importante ressaltar que as projeções populacionais feitas pelo Núcleo Salvador levaram em conta tendências do passado. A pandemia de Covid-19 acelerou as tendências em curso: aumentaram a mortalidade e as migrações intrametropolitanas do município polo – Salvador – para municípios próximos mais integrados ao núcleo metropolitano. A taxa de crescimento anual do Brasil foi de 0,52% no período intercensitário (2010 a 2022), a taxa do Estado da Bahia bem mais baixa, de 0,07% e na RMS a taxa foi negativa, ou seja, um decréscimo da população de -0,4% em média. Essa perda de população foi alavancada pela capital do estado, que apresentou um decréscimo de 0,8%. Para onde foram estes moradores? Primeiro precisamos entender que ocorreram movimentos populacionais dentro da região metropolitana, partindo de Salvador, mas também para fora, num cenário inédito de esvaziamento metropolitano.

Como os dados censitários que possam esclarecer os processos migratórios intrametropolitanos e também para fora da metrópole ainda não estão disponíveis, usamos algumas entrevistas reali-

zadas durante o segundo semestre de 2023, com pessoas de diversas profissões que saíram de Salvador nos últimos anos. Nessas entrevistas foi possível evidenciar diversas motivações para migrar como, por exemplo, procura de emprego, aprovação em concursos públicos, o sentimento de insegurança perante a percepção de violência em Salvador, o alto custo de vida que representa morar na cidade grande, os longos e prolongados tempos de deslocamento dentro da cidade, o tempo perdido em engarrafamentos, assim como a péssima qualidade do transporte público. Nesse sentido, morar no interior - segundo os depoimentos - favorece a possibilidade de morar perto do trabalho, menor custo de vida, percepção de tranquilidade, menos violência e melhor qualidade de vida.

Salvador tem sido objeto de estudos como uma capital que, historicamente, atrai imigrantes do interior e mesmo de outros estados nordestinos. O geógrafo baiano Milton Santos popularizou o conceito de “macrocefalia urbana”, ou seja, um território cuja cidade principal tem grande dimensão em relação ao seu entorno, utilizando como exemplo a Bahia e sua capital. Tal conceito pode também ser utilizado em relação à RMS e seus 13 municípios (do total de 417 do estado): Salvador representa cerca de 17% da população baiana, e a região metropolitana, em torno de 24% da população estadual. No entanto, em 1991, a população da capital representava 80% dos residentes na RMS, tendo passado a representar 71% em 2022.

As divisões administrativas nem sempre correspondem aos movimentos socioespaciais. Os limites municipais permitem diversas leituras. Se considerarmos o espaço urbano contíguo e as interações

e movimentos da população por motivo de trabalho, estudo e consumo temos o que consideramos como núcleo metropolitano, espaço formado por Salvador e Lauro de Freitas, totalmente conurbado, além de partes de Camaçari e Simões Filho. A Região Metropolitana institucional, por sua vez, quase corresponde ao que o IBGE denominou “Concentração Urbana”, com exceção de dois municípios – Vera Cruz e Itaparica – que fazem parte da RMS, mas não da Concentração Urbana Salvador.

No caso específico da Ilha de Itaparica, onde existem os municípios de Vera Cruz e de Itaparica, duas entrevistadas argumentaram que sua saída de Salvador foi produzida principalmente pela pandemia do novo Coronavírus, novas opções de emprego e a procura de melhores condições de segurança. Segundo o depoimento de Ana Silva<sup>1</sup>, de 40 anos, gerente administrativa em Mar Grande, Vera Cruz:

Mudei de Salvador em dezembro de 2020 devido à pandemia, então eu estou há quase 3 anos morando na Ilha de Itaparica. Os motivos que me fizeram sair de Salvador foram, na época, a pandemia, a escassez de empregos no momento e as dificuldades de permanecer na cidade naquele contexto, e não consigo voltar porque agora o cenário de violência me assusta bastante e estou apreensiva de voltar a Salvador. Por enquanto não vou voltar.

Outra moradora de Vera Cruz na Ilha de Itaparica, chamada Luana Pereira, mulher de 54 anos e com nível superior, também assinalou no seu depoimento a segurança e a pandemia como principais fatores que levaram a tomar a

decisão de morar fora de Salvador nos últimos anos.

Estou na Ilha desde a pandemia, saí de Salvador por vários motivos, inclusive pela questão da ausência da segurança pública e por conta também do perigo pandêmico. A gente escolheu a Ilha por uma questão de segurança de poder ter áreas livres onde a gente pudesse andar, circular com menos aglomeração por conta do risco epidemiológico, e também por estar numa cidade menor e poder estabelecer vínculos mais próximos com a comunidade. Enfim, foi por isso.

Nos dois depoimentos, é visível que a violência e a ausência de segurança pública se projetam como um dos aspectos que impulsionaram a procura por outros municípios para morar fora de Salvador. A Ilha de Itaparica é vista como um lugar de veraneio, lazer e turismo em temporadas específicas e, dada a sua proximidade com Salvador, a uma hora de ferry boat ou lancha, tem sido vista como um possível lugar de moradia fixa.

Podemos dizer que a capital continua sendo a representação da macrocefalia urbana na Bahia e na região metropolitana, apesar de ter perdido população na última década. Mas alguns municípios da RMS próximos a Salvador, atraem mais residentes, principalmente Lauro de Freitas, Camaçari e Mata de São João. Esses municípios do Litoral Norte foram os que mais atraíram moradores, mesmo que estes tenham que se locomover diariamente para trabalhar, estudar ou ter acesso a bens de consumo e serviços médicos e de lazer na capital. A vida urbana fica cada vez mais complexa no Litoral Norte.

Os processos de atração de população estão atrelados a fatores como qualidade de vida, proximidade entre trabalho e moradia, lazer, sensação de tranqüili-

<sup>1</sup> Nomes fictícios para preservar a identidade dos entrevistados.

dade assim como a possibilidade de emprego, levando a migrações para fora da RMS, como foi o caso do professor e artista Jorge, 39 anos, natural de Salvador e que nos últimos anos decidiu morar no interior.

Depois de fazer o concurso público ... para a região do Semiárido da Bahia, é onde atualmente resido há dois anos. Os motivos pelos quais eu saí de Salvador são sociais, políticos, enfim, estou em busca de uma melhor qualidade de vida, pouca movimentação no sentido de violências, alimentação mais saudável, uma vida mais simples, sem correrias. E, para concluir, atualmente moro num povoado na Ribeira do Pombal nomeado como Barroco.

Nas entrevistas feitas, fica evidente a impressão de que uma cidade de grande porte como Salvador representa “correria”, uma vida agitada, a sensação de que o tempo cotidiano passa rapidamente devido aos longos deslocamentos e a ideia de produtividade incessante. Uma cidade sem pausas e que ocupa o tempo das pessoas nos seus trajetos diários.

Estudos anteriores no Núcleo Salvador projetaram o crescimento da RMS em vetores que partem de Salvador em um processo de expansão horizontal, a partir do centro para áreas periféricas em relação ao núcleo metropolitano, um movimento de dispersão urbana (ver PEREIRA; SILVA e CARVALHO, 2017). Esta dispersão configura vetores de expansão caracterizados na Figura 1, que mostra os vetores com a sobreposição dos pontos que indicam a população projetada para o ano de 2030. Os dados preliminares do Censo parecem confirmar as projeções, com a ressalva do vetor Litoral Norte, que apresentou maior crescimento, como veremos adiante.

## Para onde foram os moradores da metrópole?

As Figuras 2, 3 e 4 mostram que, se o crescimento populacional da RMS como um todo foi negativo, por outro lado, os municípios atravessados pelo vetor Litoral Norte (Figura 1) cresceram. As taxas de crescimento populacional de Camaçari e Lauro de Freitas são positivas e as de Mata de São João mostram estabilidade. Os dados sobre variação percentual de domicílios no período censitário (Figura 4) mostram uma expansão significativa nos municípios da orla litorânea, com destaque para Mata de São João e Camaçari.

O Município de Feira de Santana também tem sido um dos lugares onde se registraram importantes migrações. Nesse sentido, fatores como a pandemia e a nomeação em concursos públicos também influenciaram alguns profissionais para migrar de Salvador, especialmente professores(as), como é o caso da Manuela, de 38 anos, atualmente trabalhando na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Ela morou na casa dos pais em Feira de Santana desde março de 2020 por conta do início da pandemia.

Não tenho a priori nenhuma vontade de voltar a morar em Salvador porque meio que me acostumei também com o modo de vida do interior, talvez um pouco mais de calma, de tranquilidade, o custo de vida também porque quando morava em Salvador era muito custoso, eu trabalhava, mas o dinheiro era para pagar contas, para me divertir sobrava muito pouco e aqui em Feira de Santana o dinheiro acaba rendendo mais. Então esse é um dos motivos por que eu não voltaria mais. Eu vou em Salvador esporadicamente agora só para encontrar amigos, encontrar família,

mas não tenho pretensão de morar. Além dessa questão do custo de vida, tem a questão da violência que eu acho que está muito iminente, então é dos motivos que me fazem querer ficar onde eu estou.

No vetor Centro Norte, Dias D'Ávila manteve uma posição de estabilidade e Simões Filho experimentou um decréscimo moderado, mas ainda distante do decréscimo de Salvador, que só foi superado por Candeias, com o maior decréscimo populacional dos municípios metropolitanos. São Francisco do Conde e Vera Cruz, na ilha de Itaparica, são outros dois municípios que apresentaram taxas com um pequeno crescimento populacional e um crescimento no número de domicílios mais expressivo.

Outros lugares, distantes da RMS, também evidenciaram a chegada de população que optou por sair de Salvador motivada por desemprego e segurança. Tal é o caso do Município de Barreiras, a 863 quilômetros de Salvador. Segundo Tatiana, de 23 anos, trabalhadora na área de Saúde, as razões da sua saída de Salvador foram o desemprego, procura de novas oportunidades e segurança pública.

Não moro em Salvador tem dois anos e um mês. Motivos que me fizeram sair de Salvador foram claramente segurança. Salvador apresenta muito perigo hoje e cada dia mais cresce, mobilidade, qualidade de vida, que o soteropolitano hoje em dia ele não tem. E foram esses motivos, oportunidade de trabalho também, a questão de a possibilidade de morar no interior e ter oportunidade de morar perto do trabalho, segurança, comodidade, acessibilidade, foram os fatores que me fizeram sair de Salvador.

Percebe-se que à ideia de qualidade de vida estão atrelados aspectos como

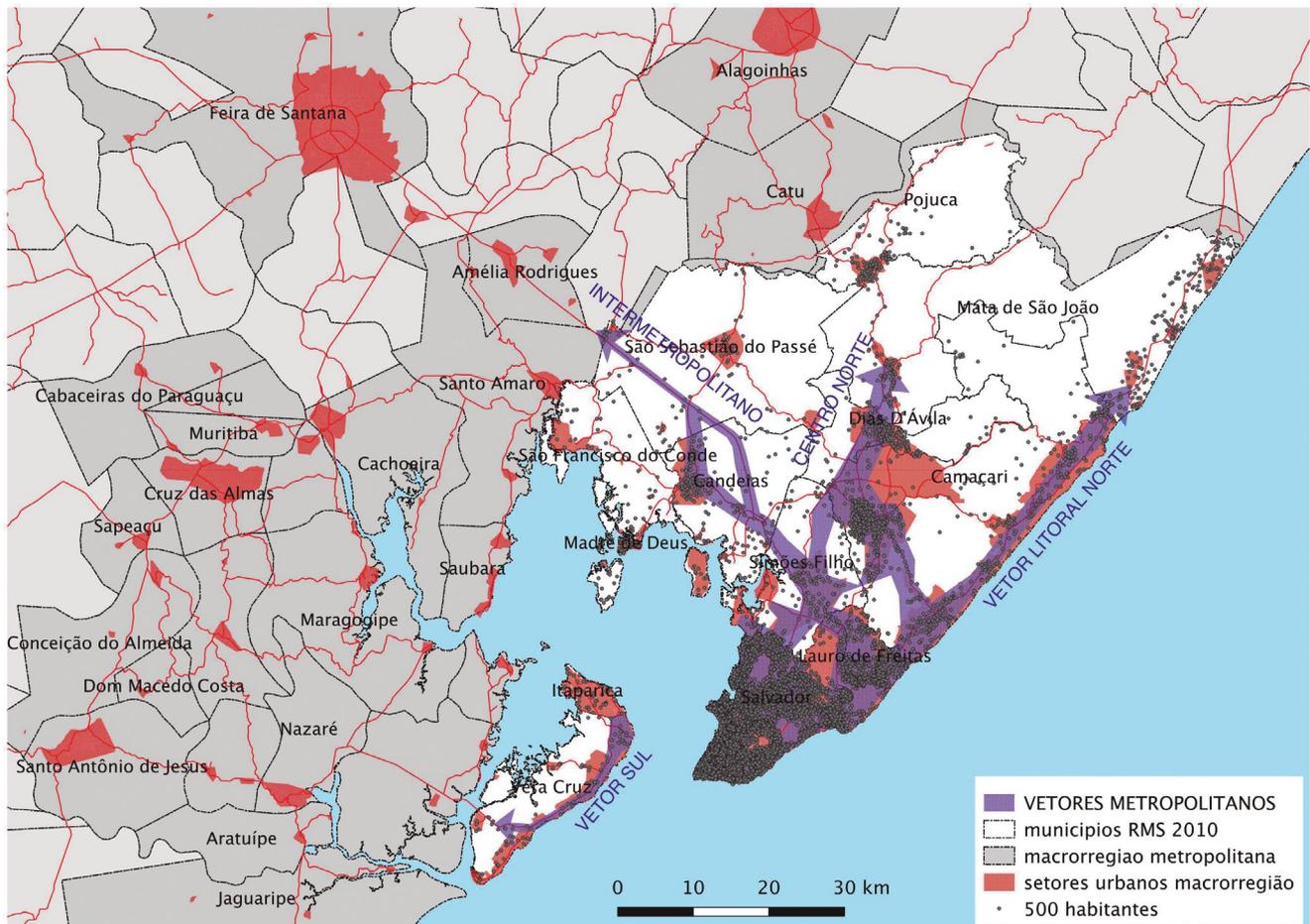
a percepção de segurança pública, emprego e a possibilidade de diminuir os tempos de deslocamentos entre casa e trabalho.

Levando em conta a localização geográfica, podemos resumir esta dinâmica com a constatação de que as localidades na Orla Atlântica cresceram acima da média estadual, as localidades na orla da Baía de Todos os Santos cresceram moderadamente ou mantiveram a população estável. Já em Salvador e nos locais mais distantes da orla da metrópole houve decréscimo. As dinâmicas de aumento e diminuição de população são movimentos que podem ser relacionados aos vetores de expansão urbana metropolitanos representados na Figura 1.

A expressão do crescimento são os municípios da Orla Atlântica. Seja pela guerra fiscal para atrair atividades de serviços, seja pela constituição de condomínios fechados residenciais, com a promessa de maior segurança e qualidade de vida do que a capital. Lauro de Freitas, que teve a maior taxa média geométrica anual de crescimento nos últimos 30 anos, com uma desaceleração recente e fluxos diários intensos de mobilidade pendular, formou com Salvador uma área urbana contínua. O metrô de Salvador chegou até o aeroporto, na fronteira entre os dois municípios, e reforçou a interação.

A segurança e a qualidade do transporte público em Salvador foram duas das principais razões alegadas nos depoimentos das pessoas entrevistadas quando indagadas sobre os motivos que impulsionaram sua saída da cidade de Salvador nos últimos anos. Carla, de 32 anos, assinala:

Aqui não tem essa coisa de roubo a mão armada ou furto, alguém passar de bicicleta.



**Figura 1 - Vetores de expansão urbana. Macrorregião Metropolitana de Salvador.**

Fonte: Pereira; Silva; Carvalho, 2017.

Aqui é uma cidade que não tem esse lado da violência, a gente se acostuma e eu realmente me acostumei a ter essa vivência de poder andar a pé na cidade, de passear, as vezes eu saio com meu cachorro 23hr da noite e isso não me gera preocupação, eu sei que vou sair e voltar e se eu vou sair com meu celular e fone de ouvido eu vou voltar com meu celular e fone de ouvido. Então eu me acostumei rápido a essa vida

Camaçari tem a maior área territorial entre os municípios da RMS. Empreendimentos imobiliários horizontais atraem não apenas novos moradores, mas centros comerciais, prestadores de serviços e indústrias de pequeno porte. O município sofreu com a tendência de desindus-

trialização recente e principalmente com a saída do complexo automotivo da Ford e seus fornecedores em 2021, impacto que se confundiu com os da pandemia de Covid-19. A arrecadação tributária caiu, assim como diminuiu o fluxo de pessoas que trabalham e estudam no município. Apesar do forte impacto, o Polo Industrial de Camaçari tem 45 anos de operação, é um dos maiores complexos industriais integrados do Hemisfério Sul e desempenha papel importante no setor produtivo do estado. Assim, a busca por novos investimentos está na agenda política do governo estadual, e a estrutura que ali existe permanece atrativa. Os dados censitários indicam que Camaçari tende a ser um vetor de crescimento populacio-

nal da região, particularmente nas localidades da orla.

Mata de São João é o segundo maior município em extensão territorial da RMS. Localizado no Litoral Norte e com reservas ecológicas preservadas, tem recebido investimentos de grupos internacionais de empreendimentos turísticos de médio porte, sendo muitas vezes o destino único de visitantes, que buscam as praias e as lagoas da região, e nem mesmo chegam a visitar Salvador. Além de pousadas e resorts, os grupos estão adotando a prática de construção de condomínios de uso ocasional próximos a pontos turísticos como Praia do Forte e Porto de Sauípe, a cerca de duas horas de Salvador.

Municípios como Candeias e Simões Filho, mais próximos ao miolo da RMS, têm sido considerados na prática como “bairros periféricos” de Salvador e, portanto, sofrem dos mesmos problemas. São historicamente territórios de chegada de imigrantes na capital onde, até pouco tempo, ainda era possível fixar moradia popular, uma vez que o custo do metro quadrado nos bairros soteropolitanos é mais alto. Os dados do Censo 2022 indicam que esses municípios

também perderam população desde 2010.

Podemos considerar que a proporção da variação do número de domicílios é um indicador da expansão das áreas urbanas metropolitanas na forma de um processo de dispersão urbana. Mais domicílios significam mais área construída, maior consumo de solo, maior demanda por infraestrutura em rede e ainda maior dinamismo econômico, na medida que sugere mais investimento do que em centros onde não houve esta expansão. A explicação desse processo de encolhimento do município polo e expansão do litoral ainda demanda mais informações, que os dados preliminares do Censo 2022 não fornecem, mas como hipótese podemos considerar que a pandemia acelerou uma tendência já percebida em estudos anteriores, como a migração intrametropolitana, dirigindo-se preferencialmente ao litoral, onde, em alguns casos, como as localidades ao longo da Linha Verde (via que acompanha a Orla Atlântica), já existia um estoque de segundas residências de uso ocasional e alguma infraestrutura urbana.

Os dados censitários preliminares nos levam a considerar que, se a RMS decres-

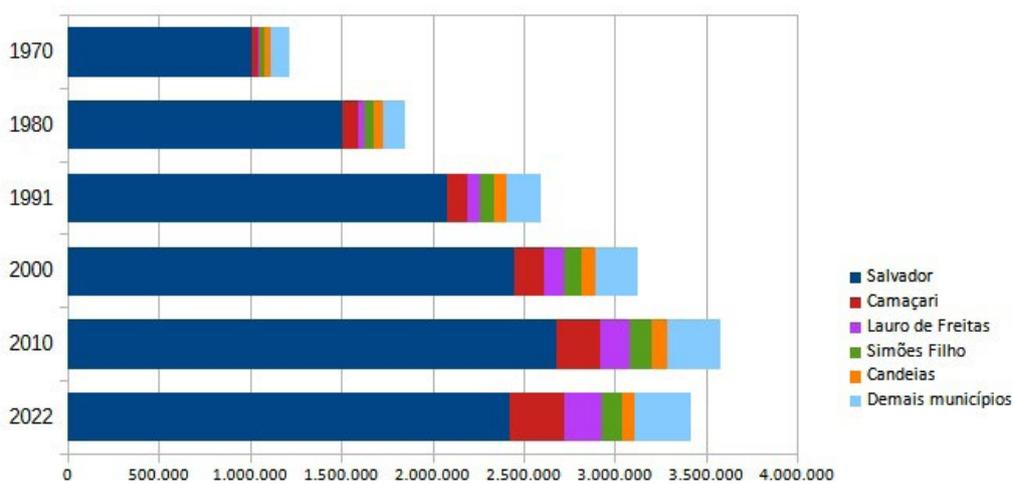
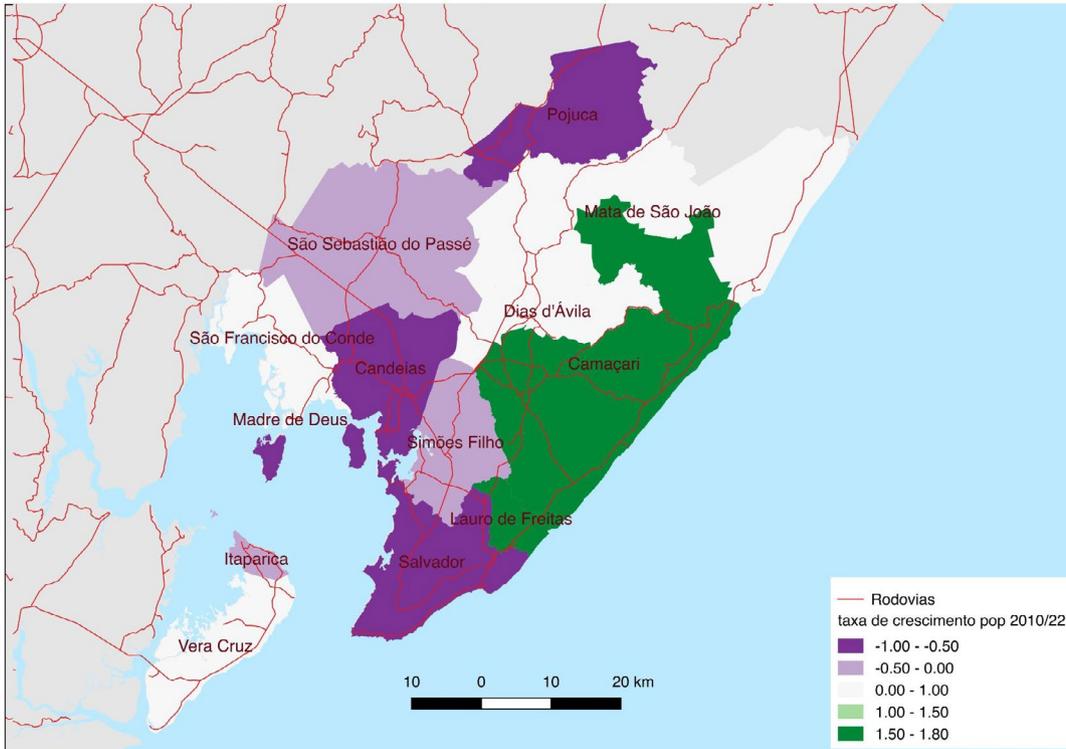
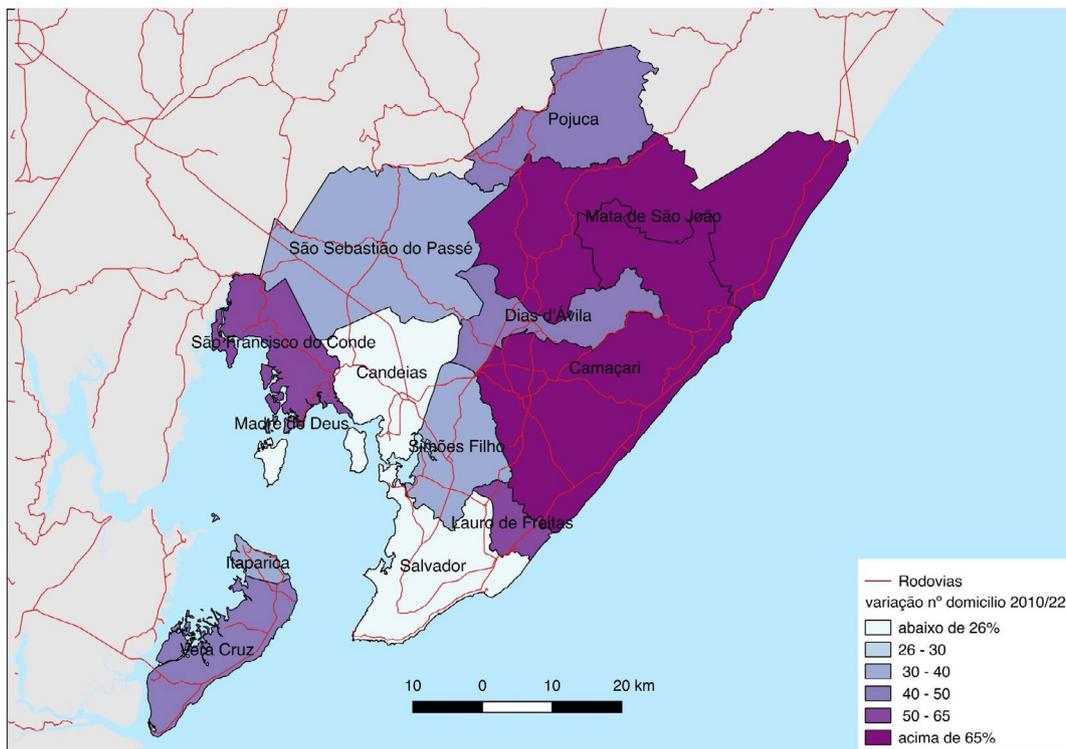


Figura 2 - População residente na região metropolitana de Salvador por município, 1970-2022. Fonte: elaboração própria, a partir dos Censos (IBGE).



**Figura 3 – Taxas médias anuais de crescimento populacional na região metropolitana de Salvador por município, 2010-2022.**

Fonte: elaboração própria, a partir dos Censos (IBGE).



**Figura 4 – Variação percentual de número de domicílios recenseados na região metropolitana de Salvador por município, 2010-2022.**

Fonte: elaboração própria, a partir dos Censos (IBGE).

ceu, é possível também entender que este é um espaço em transformação e que o decréscimo não é uniforme. A Figura 5 mostra o tamanho das populações municipais (expresso no diâmetro dos círculos) e a variação do número de domicílios (eixo vertical), em contraposição à taxa de crescimento anual (eixo horizontal) o que isola Mata de São João, Camaçari e Lauro de Freitas no lado do crescimento e Salvador e Candeias, no lado oposto, o do baixo dinamismo e diminuição populacional.

Somente com os dados completos do Censo 2022 poderemos ter certeza sobre as causas das transformações, e caracterizar a população que provocou esses movimentos de aumento e diminuição de habitantes nos diversos espaços metropolitanos. O que será fundamental para o planejamento público da oferta de serviços, equipamentos, definição de políticas de saúde, educação, mobilidade, habitação e meio-ambiente. Algumas especulações sobre as causas das transformações podem ser levantadas.

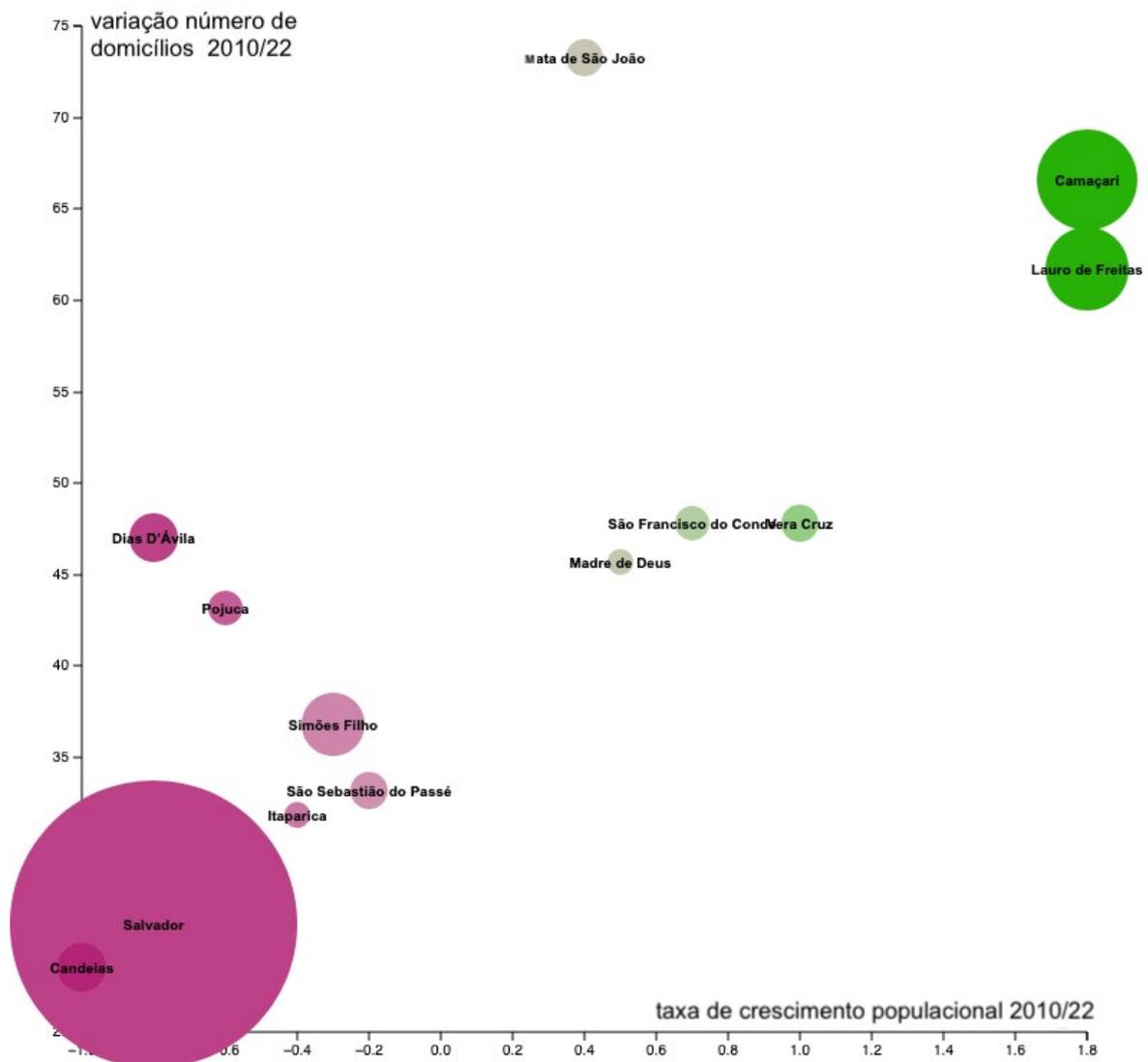


Figura 5 - População; taxa de crescimento populacional anual; Variação percentual de número de domicílios recenseados na região metropolitana de Salvador por município, 2010-2022. Fonte: elaboração própria, a partir dos Censos (IBGE).

## Por que os moradores de Salvador estão saindo?

Podemos considerar a violência como um dos principais motivos para a saída de moradores de Salvador e da RMS, como visto nos depoimentos apresentados. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023 colocou a violência do Estado da Bahia em evidência nacional. Entre as 20 cidades com mais de 100 mil habitantes mais violentas do país, 11 são cidades baianas e três delas estão na região metropolitana: Simões Filho, Camaçari e Salvador. O município de Simões Filho conecta a região do chamado “miolo” de Salvador aos eixos metropolitanos do Centro-Norte e Intermetropolitano, sendo onde se localiza o Centro Industrial de Aratu, centro multissetorial mais antigo do que o Polo de Camaçari. Essa região é conhecida como entreposto comercial e local de conexão de grandes fluxos rodoviários intrametropolitanos, mas também por ser um antigo local da chamada “desova”, onde são localizados corpos que acabam sendo computados nas estatísticas de homicídios do município. Apesar dessa situação ser conhecida há muitos anos, o município tem se mantido, pelo menos desde 2008, no topo das classificações de indicadores de violência, registrando ocorrências que podem ter origem em Salvador, Camaçari, Dias D’Ávila ou Lauro de Freitas. O crescimento da presença do crime organizado na Bahia está cada vez mais perceptível, com a migração de grupos do Sudeste do Brasil, que se nacionalizaram nos últimos anos. E a disputa por território tem sido acirrada em Simões Filho, que se conecta territorialmente com o centro norte da RMS em áreas rurais ainda existentes e de difícil acesso. A reação violenta do Estado

alimenta o cotidiano violento na Bahia e especialmente na região metropolitana, onde se concentra a juventude negra, principal vítima desse processo de extermínio que se agrava há tempos.

Se a violência segrega grupos sociais em territórios periféricos, a crise de mobilidade urbana acentua a negação do direito à cidade. A frota de veículos em Salvador é a segunda maior entre as capitais do Nordeste, com mais de um milhão de veículos em 2022, sendo  $\frac{2}{3}$  deles automóveis. Isso equivale a cerca de um veículo para cada dois habitantes e um dos piores trânsitos entre as capitais. O sistema de transporte coletivo foi reestruturado em 2014, mesmo ano de inauguração da tardia rede metroviária da primeira capital brasileira, após a falência do modelo de financiamento e gestão vigente por mais de 40 anos. Isso não evitou a queda drástica do número de usuários dos serviços, de péssima qualidade e preços elevados, negando o direito à mobilidade à população que mais necessita do transporte coletivo, majoritariamente mulheres negras – cerca de um terço da população, segundo a longínqua pesquisa de origem e destino de 2012. O que se consolida é um aumento da frota de veículos individuais, dos veículos por aplicativo (incluindo motos) e do transporte clandestino nas periferias.

No caso de Pedro, professor, o assunto do transporte público também foi um dos fatores que impulsionaram sua saída de Salvador, além disso, as possibilidades de concursos públicos e a possibilidade de ter qualidade de vida no interior no que ele denomina o “direito à cidade”

Tenho 31 anos. Atualmente moro em Cipó-BA e Ribeira do Pombal-BA. Quando deixei Salvador no ano de 2019 eu atuava como

publicitário e pesquisador, era bolsista de pós-graduação. Acabei de completar quatro anos fora de Salvador, estou no meu quinto ano fora de Salvador [...] nós já nos preocupávamos com o custo de vida na capital e diante dessa mudança [...] houve a possibilidade de uma inserção no mercado de trabalho na minha área de formação, [...] e para além disso também a qualidade de vida além do custo fizeram a diferença na nossa escolha de planejar essa saída de Salvador que acabou se concretizando, a ideia da mobilidade urbana, a proximidade e a dificuldade de acesso a diversos espaços e do próprio usufruto do direito à cidade, foram questões que pesaram na minha decisão.

O transporte público, seja ônibus ou metrô faz parte das reivindicações dos habitantes de Salvador, na medida que a maioria da população usa este serviço público cotidianamente, porém, segundo os diversos depoimentos, tem deixado muito a desejar em termos de qualidade e eficiência.

Mais ainda nos últimos anos com projetos como o VLT no Subúrbio Ferroviário, que até os dias de hoje ainda não está em funcionamento nem se tem a previsão de quando estará em operação, o qual afeta a boa proporção da população soteropolitana, especialmente a classe trabalhadora que demanda meios de transporte coletivo.

A única linha férrea que ligava o Subúrbio Ferroviário ao centro econômico mais dinâmico da capital, com extensão de 13,5 km e mais de 160 anos de operação, que atendia a estudantes e trabalhadores e trabalhadoras periféricos, foi assumida pelo governo do estado em 2013 e deixou de funcionar em fevereiro de 2021, com a promessa de implantação do sistema de Veículos Leves sobre Trilhos (VLT) em 24

meses por meio de um contrato de Parceria Público-Privada (PPP). A desativação do trem deixou mais de 6 mil passageiros impossibilitados de se locomover diariamente para a região mais dinâmica de Salvador – principalmente pescadores e marisqueiras do subúrbio, estudantes e moradores em busca de trabalho, que se viram ainda mais alijados de seu direito à mobilidade. A falta de oportunidades de trabalho na periferia soteropolitana tem levado muitos a buscar os municípios do interior como alternativa.

Nesse sentido, o profissional bancário Luis também argumenta que a principal opção para ter saído de Salvador foi motivada o custo de vida além dos transtornos no trânsito.

Tenho 43 anos, sou homem, bancário, trabalho no Banco do Brasil. Quando morava em Salvador eu tomei posse no Banco do Brasil em Salvador e trabalhava como professor em redes públicas do Estado. Já tenho 12 anos que eu moro em Ribeira do Pombal, um dos motivos que me fizeram deixar Salvador foi a questão dos engarrafamentos e o custo de vida.

Os problemas de trânsito e engarrafamento afetam as grandes cidades, sendo um dos grandes desafios do planejamento e da mobilidade urbana contemporânea. Mesmo com sistema de metrô, Salvador ainda não conseguiu resolver os problemas de fluxos e tempos, pois é uma das principais queixas e críticas que fazem as pessoas que saíram da cidade para morar no interior, como é o caso de Carlos, professor de 37 anos.

Em tenho 37 anos ... professor, minha atividade é ministrar aula e fazer pesquisa, trabalho com docência e pesquisa, eu morava em Salvador há alguns anos, [...] e região metropolitana, que

também morei [...] a razão para eu ter vindo para Serrinha, foi a aprovação num concurso [...]. Atualmente moro em Serrinha. Aqui o trânsito é muito melhor, o trânsito de Salvador é bastante complicado, deslocamento essas coisas, aqui para mim é muito melhor, a questão do acesso ao trabalho, eu moro perto ao trabalho, então isso facilita bastante e também não tem essa questão do trânsito engarrafado.

Não é apenas a população mais pobre e periférica que tem saído de Salvador, mas, como as entrevistas ilustram, também a classe média e os profissionais liberais. Com a pandemia de Covid-19 e a popularização do trabalho remoto, muitos daqueles que tinham uma segunda

residência para uso no veraneio e fins de semana, ou têm condições de adquirir imóveis nos mais novos condomínios fechados horizontais no Litoral Norte ou na Ilha de Itaparica, passaram a exercer suas atividades à distância.

Podemos responder, ainda que com algum grau de incerteza, o que os dados preliminares colocaram na pergunta “para onde foram os moradores de Salvador?”. Já a pergunta “por que a metrópole encolheu?” tem hoje respostas provisórias que poderão ser confirmadas com a chegada dos dados definitivos do Censo 2022, instrumento fundamental para o planejamento e a gestão pública das cidades e regiões.



# **EIXO SEGREGAÇÃO**

---

# **SALVADOR, DESIGUALDADE E SEGREGAÇÃO ESPACIAL:**

na metrópole do Carnaval

*Claudia Monteiro Fernandes*

**E**m tempos de festejos tradicionais, festas de largo, de verão e de carnaval, parece contraditório refletir sobre uma das metrópoles mais desiguais do Brasil. Mas é importante lembrar que estamos em pleno debate de projetos políticos eleitorais sobre o futuro desta capital, que foi a primeira do Brasil e hoje é conhecida como uma das mais violentas e com maior desemprego e informalidade.

O [Observatório das Metrôpoles](#) é um Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), organizado em rede de pesquisadores que investiga temas relacionados aos processos de metropolização há mais de 30 anos, com sede nacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). No [núcleo da região metropolitana de Salvador](#), a coordenação está na Universidade Federal da Bahia (UFBA), com

pesquisadores da Universidade Católica de Salvador (UCSal) e do Instituto Federal da Bahia (IFBA). As atividades de pesquisa realizadas são interdisciplinares, de forma a melhor abordar a diversidade da realidade metropolitana e das múltiplas desigualdades regionais.

Desde 2022, o Observatório tem feito esforços de comunicar os resultados de pesquisas que vêm sendo realizadas nacionalmente, não apenas nos espaços acadêmicos. É com esse intuito que, em 2024, foi elaborado o projeto nacional intitulado “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível”, do qual participam os 18 núcleos metropolitanos que fazem parte da rede. Este artigo abre nossa parceria com o Brasil de Fato Bahia, para tratar de temas importantes sobre a região metropolitana



Figura 6 - Foto - Carnaval de Salvador no Farol da Barra - Cleber Sandes - divulgação

de Salvador em momento político fundamental para pensar a metrópole baiana.

Recentemente, Salvador entrou para as manchetes nacionais com o resultado do [Censo 2022](#), que indicou uma redução da sua população. O [Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023](#) colocou a violência do estado da Bahia em evidência nacional e, entre as 20 cidades com mais de 100 mil habitantes mais violentas do país, 11 são cidades baianas e três delas estão na região metropolitana: Simões Filho, Camaçari e Salvador.

Não é de hoje que Salvador e região metropolitana lideram listas de maiores taxas de desemprego. De acordo com dados da [Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE](#), no 3º trimestre de 2023, enquanto a taxa nacional de desocupação era de 7,7%, a metrópole baiana tinha taxa de 16,6%, mais que o dobro da média nacional e sempre entre maiores das 20 metrôpoles acompanhadas pelo IBGE. Desde 2019, Salvador capital ultrapassou o Rio de Janeiro em números absolutos de homicídios, de acordo com o Atlas da Violência. Em 2023,

de acordo com o [Anuário Brasileiro de Segurança Pública](#), Salvador foi a segunda capital com maior taxa de homicídios (66 homicídios por 100 mil habitantes), abaixo apenas de Macapá, no Amapá (70 homicídios por 100 mil habitantes), sendo que Salvador tem mais de cinco vezes a população de Macapá.

Essa realidade pode ficar ofuscada pela vocação turística e de serviços da metrópole. Salvador foi indicada como o mais desejado destino turístico em pesquisa do Ministério do Turismo e recebe anualmente em torno de 600 mil visitantes nos primeiros meses do ano e no Carnaval. É inegável que a cada verão a cidade tem sua dinâmica econômica aquecida, com aumento nas vendas do comércio, no setor de bares e restaurantes e serviços. O que preocupa os moradores é que esse aquecimento tornou a economia da metrópole sazonal, como podemos perceber na série histórica das taxas de desocupação do IBGE desde 2012, que mostra queda do desemprego no quarto trimestre de cada ano, mas se mantém em patamar sempre bem acima da média nacional.

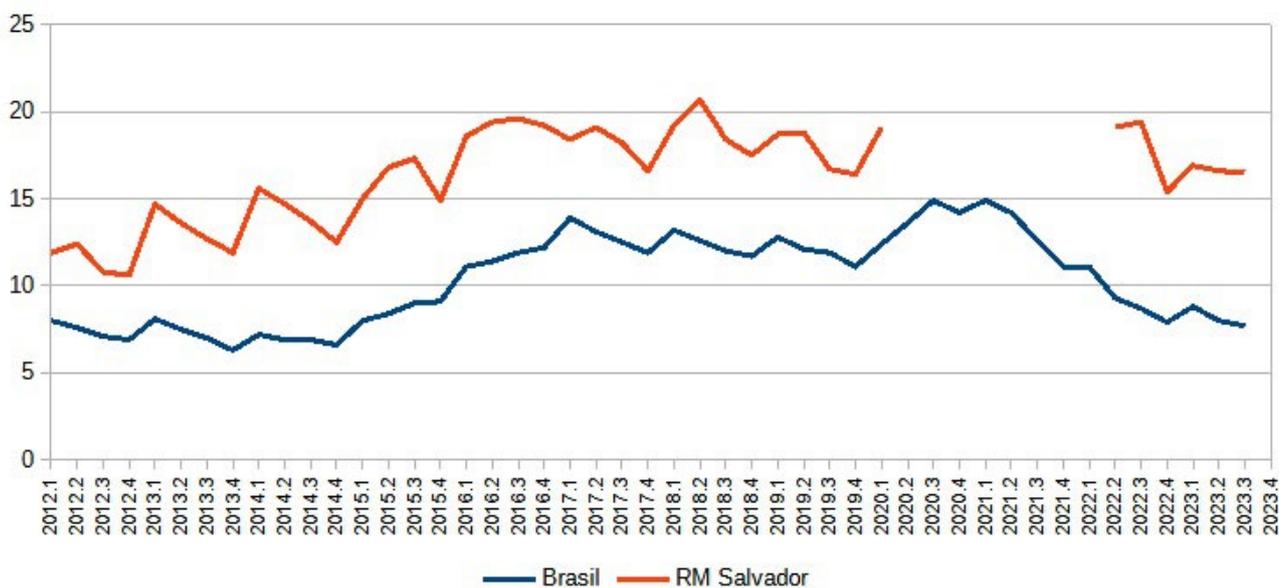
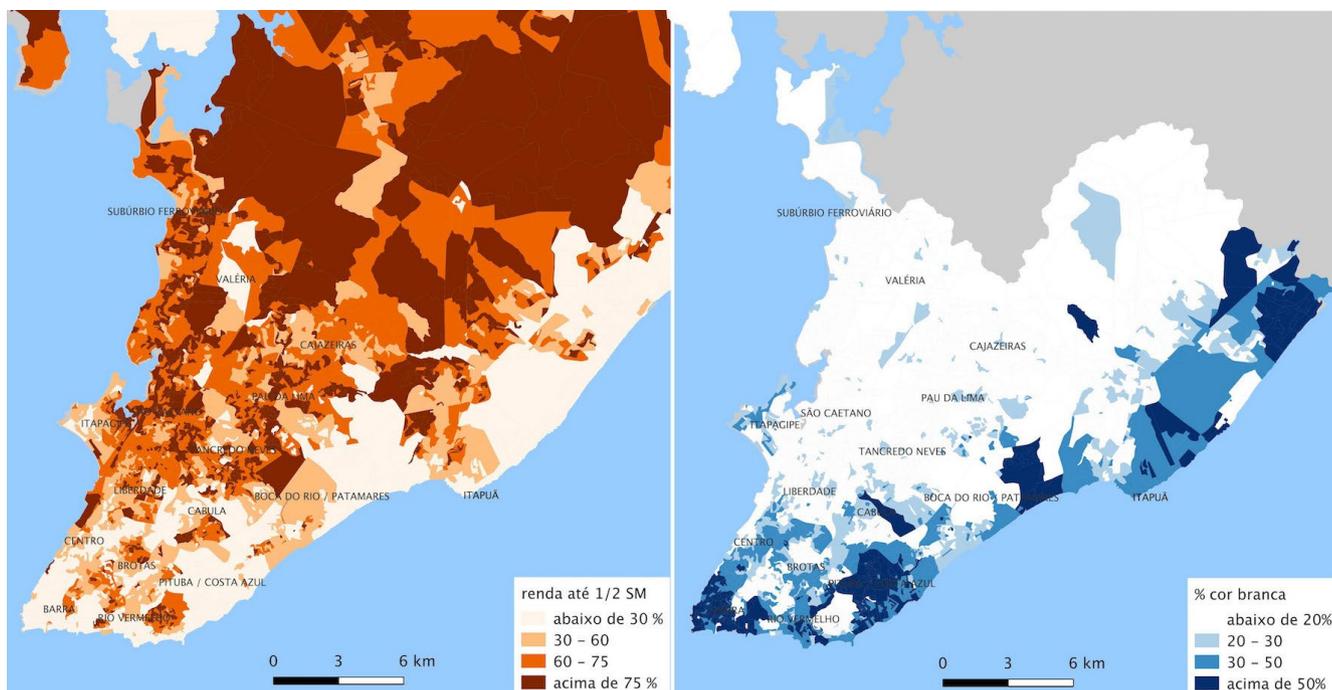


Figura 7 - Gráfico - Taxas de desocupação 2012-2023 - Brasil e RM Salvador

Fonte: IBGE - Elaboração da autora



**Figura 8 - Cartograma - Percentual de domicílios com renda domiciliar per capita inferior a 1/2 salário mínimo e percentual de domicílios ocupados por brancos, Salvador 2010 -**

Fonte: IBGE, 2010; Carvalho e Pereira, 2014 - Elaboração OM Núcleo Salvador

Como manter a economia da metrópole dinâmica para seus moradores e não apenas na estação de festas? Como reduzir desigualdades históricas, que têm cara e território dentro da metrópole? São questões que precisam ser debatidas em 2024.

Por exemplo: muitos visitantes chegam na RMS e pouco ficam em Salvador - do Aeroporto, na divisa entre Salvador e Lauro de Freitas, seguem para o Litoral Norte, preferem hospedagem em Camaçari ou Mata de São João, com visitas pontuais ao centro do Carnaval. No resto do verão, a preferência é a praia. E com o aumento do uso da tecnologia dos aplicativos, cresceu muito o número de aluguéis por temporada. Esse aquecimento concentra-se entre os meses de dezembro a fevereiro de cada ano, e não beneficia os moradores das áreas mais segregadas de Salvador. É na Orla Atlântica da capital, conectada com as praias de

Lauro de Freitas, que se dá a maior oferta e demanda de imóveis à beira mar, com fácil mobilidade para os pontos turísticos da metrópole.

Essa segregação espacial é a realidade da região metropolitana de Salvador que é vivida no dia a dia dos seus moradores. Os circuitos turísticos e de carnaval "oficial" ficam no Centro Antigo da capital e na orla atlântica entre os bairros tradicionais da Barra até Ondina, onde concentram-se os moradores que se declaram "brancos", com maiores rendimentos e melhores condições de mobilidade e direito à cidade.

Os moradores do chamado "miolo" da metrópole, do Subúrbio Ferroviário ou de municípios densamente povoados da RMS, como Simões Filho - já mencionado como um dos mais violentos do Brasil em 2023 - participam massivamente das festas de verão, mas principalmente como trabalhadores informais. São nesses ter-

ritórios que são oferecidos os “Carnavais nos Bairros”, onde são instalados palcos para manter os moradores em seus territórios - em 2024, havia previsão de palcos fixos nos bairros da Liberdade, Periperi, Pau da Lima, Plataforma, Boca do Rio, Itapuã e Cajazeiras. Não é à toa que esses sejam os bairros de perfil predominantemente negro e popular da capital.

Comemoremos sim a cidade que é o destino turístico mais desejado do Brasil. Mas vamos construir a cidade para seus

moradores em todos os períodos do ano. Enquanto cidadãos que pensam a metrópole, esperamos que as propostas de políticas públicas que serão discutidas em 2024 levem em consideração uma Salvador real, não apenas a cidade idealmente desejada pelos que moram fora dela. É o momento de pensar propostas para uma metrópole segregada e desigual que é Salvador, com mais justiça espacial e social para seus moradores e visitantes.

**EIXO  
PARTICIPAÇÃO**

---

# **ARENAS DE DISPUTA:**

o desafio da participação cidadã na  
Região Metropolitana de Salvador

*Claudia Monteiro Fernandes*

*Diego Matheus Oliveira de Menezes*

**D**ando continuidade ao debate de temas importantes para contribuir com as propostas eleitorais municipais em 2024, apresentamos duas experiências de participação social cidadã na capital baiana e nos municípios de sua região metropolitana. Desde o início do século XXI, tem sido cada vez mais colocada a necessidade de ampliação dos espaços de participação cidadã como forma de regular o fazer político, além de legitimar projetos, programas e políticas públicas para as metrópoles brasileiras. A efetiva participação social é um grande desafio, dada a tradição de centralização, hierarquização e autoritarismo das gestões públicas do estado e da metrópole baiana. Algumas experiências participativas aconteceram nos últimos anos, ainda que de maneira bastante limitada, e podem ser inspiração para ampliar o debate público no sentido de sua reformulação e aperfeiçoamento.

As dificuldades na concretização da participação cidadã nos espaços de planejamento e deliberativos da região metropolitana de Salvador estão relacionadas com as divergências e disputas de diferentes projetos políticos que se contrapõem, impedindo a continuidade de processos que vêm acontecendo, com muitos contratemplos, ao longo do tempo. Vamos falar um pouco aqui de duas experiências importantes: a participação na elaboração do PPDU e do Plano Salvador 500, e no Fórum de Pós-Ocupação da Região Metropolitana de Salvador.

O Núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles acompanhou a elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU), definidos pelo Estatuto da Cidade como um dos instrumentos básicos para o alcance de uma gestão democrática e do direito à cidade

pelo conjunto da população, abordando, mais especificamente, essa participação no caso de Salvador. Analisando os últimos planos diretores, foi possível constatar como os processos participativos na capital baiana são, ao mesmo tempo, incorporados e esvaziados, cumprindo apenas por pura formalidade o que está definido desde 2001 no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001). Em contextos conservadores e autoritários, um padrão de gestão e desenvolvimento voltado para a mercantilização do espaço urbano vem tendendo a se atualizar e se ampliar nas cidades e metrópoles do País.

Ainda que o Estatuto das Cidades defina, no seu artigo 2º, que a política urbana deva ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, estimulando a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, já são mais de 20 anos sem que a forma como se dá essa participação atenda às demandas da sociedade. São diferentes modelos de participação que têm em comum, no contexto conservador e autoritário da metrópole baiana, a abrangência restrita, tutelada e controlada, assim como a baixa aplicação das deliberações construídas coletivamente nos processos participativos.

O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e é obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes e que façam parte da região metropolitana. No caso de Salvador, a incorporação dos princípios do Estatuto e a participação da sociedade civil na elaboração do PDDU tem

sido formalmente reivindicada desde sua versão de 2004, quando organizações da sociedade civil acionaram o Ministério Público para entrar com uma ação civil pública contra o plano então aprovado, e essas pressões levaram a gestão municipal a decidir pela sua revisão. Seja na revisão do Plano Diretor de 2008 ou entre os anos de 2015 e 2016, a trajetória e resultados não se mostraram muito diferentes das experiências anteriores.

A estratégia de participação proposta pela Prefeitura de Salvador evoluiu para o chamado Plano de Mobilização e Participação Social – PMPS, de 2015, que ele mesmo não foi discutido de forma participativa e não chegou a ser publicado, assim como não foi participativa, na ocasião, a elaboração de um prometido plano estratégico de longo prazo, o chamado “Salvador 500”. Instrumentos que, em tese, seriam, interessantes, como oficinas de bairros, fóruns temáticos e audiências públicas foram pouco divulgados, tiveram mobilização precária, duração muito curta, ocorreram em horários que impediam a participação de trabalhadores no processo e pecaram pela orientação de decisões com base em documentos de trabalho complexos e extensos – alguns chegaram a ter entre 300 e 500 páginas. No início da construção do plano estratégico “Salvador 500”, a elaboração de documentos temáticos foi terceirizada a empresas de consultoria, muitas delas de fora de Salvador, que pouco ou nada utilizaram a construção coletiva que resultou de processos participativos até então precariamente realizados.

A pressão de organizações sociais levou à constituição do grupo “Participa Salvador”, uma parceria entre Ministério Público do Estado da Bahia e Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania,

membros do Movimento Vozes de Salvador, ambos (Rede e Movimento) participantes do Fórum ‘A Cidade Também É Nossa’. O grupo Participa Salvador reivindicou a ampliação da divulgação das audiências públicas por canais de comunicação de massa e o aumento da duração das audiências, e permitiu a criação de outros espaços de participação, como as oficinas lideradas pelo MPE e o Fórum de Contribuições do Participa Salvador.

Apesar dos avanços, o Participa Salvador considerou que não houve participação efetiva da sociedade, com desrespeito ao diálogo entre governantes, técnicos municipais, cidadãos e a sociedade civil organizada, falta de articulação intersetorial, e problemas técnicos nos cenários, metas e controle social do plano. Ainda assim, a prefeitura enviou o anteprojeto de lei para a Câmara de Vereadores em novembro de 2015, de maneira considerada precipitada e o MPE judicializou o Projeto de Lei em março de 2016.

Representantes da Federação das Associações de Bairros de Salvador – FABS – e do Movimento Sem Teto da Bahia – MSTB – indicaram, por exemplo, que o PDDU incorporou muito pouco em termos do que foi proposto nos processos participativos e que o capital imobiliário pautou e direcionou as principais diretrizes. Houve o aumento do número de Zonas de Interesse Social – ZEIS – e o registro da chamada “cota solidária”, que orienta os promotores de grandes intervenções urbanas a contribuir com programas de habitação de interesse social. As ZEIS são áreas da cidade destinadas à moradia popular, onde a prefeitura deve fazer a regularização dos terrenos e a urbanização, levando em conta as necessidades de cada comunidade. Salvador possui 234 ZEIS estabelecidas no PDDU

de 2016, o que corresponde a 56% da população residente na capital. No entanto, apesar da incorporação desses itens que conceitualmente colaboram com maior equanimidade urbana, não ficaram claros os critérios e o processo de aplicação dos mesmos. A questão racial e a segregação espacial passaram ao largo do plano.

Entre 2017 e 2020, novos estudos temáticos foram contratados, desta vez com maior presença de especialistas baianos e soteropolitanos, sob a coordenação da Fundação Mário Leal Ferreira – FMLF. Foram elaborados e publicados os cadernos do Plano Salvador 500, a saber: 1) Caderno Sociedade, Economia e Território; 2) Caderno Cenários; 3) Agenda do Plano. Novos Fóruns e audiências públicas foram realizados, e alguns temas como segregação espacial e desigualdades raciais foram incorporados. Mesmo assim, muitos dos problemas históricos permanecem, tais como: ausência de ampla discussão devolutiva após a publicação dos cadernos, falta de articulação entre as diferentes áreas setoriais da própria gestão municipal, ausência de articulação política na esfera metropolitana intermunicipal; ausência de instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas e projetos. Esses e outros “pecados” foram amplamente indicados desde a divulgação do projeto de Lei em 2016.

Em dezembro de 2023, o MPE realizou uma rodada de debates com representantes da academia, movimentos sociais e especialistas, pensando na retomada da discussão sobre a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) neste ano de 2024, com o principal objetivo de assegurar o direito à participação cidadã no processo. É de fundamental importância o debate sobre o tema nas

propostas eleitorais que serão apresentadas neste ano.

As experiências de participação social no âmbito local, em sua maioria, se organizam a partir do município, sem significativo esforço para integração da região metropolitana em uma discussão comum. É necessária a inovação e experimentação para a construção de arranjos participativos que conectem a sociedade civil e o poder público dos diversos municípios da Região Metropolitana. Um interessante esforço coletivo que pode servir de exemplo é o Fórum de Pós-Ocupação da Região Metropolitana de Salvador, um espaço inovador criado na Bahia a partir de diálogo iniciado, em reuniões da Câmara Técnica de Habitação do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (Concidades/BA), entre lideranças do movimento de moradia, técnicos da Caixa Econômica Federal e gestores estatais.

A motivação para o início do Fórum ocorreu em decorrência da dificuldade dos moradores de empreendimentos da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em acessar a infraestrutura urbana adequada. Ao demandar resoluções para essa problemática, as lideranças dos movimentos sociais perceberam a escassez de informações e a inexistência de uma articulação efetiva entre o poder público capaz de solucionar as demandas apresentadas.

Na época, em 2013, conselheiros do Concidades/Bahia se reuniram na Caixa Econômica Federal com representantes de empresas públicas, secretarias estaduais e municipais e movimentos sociais. A série de reuniões passou a ter periodicidades semanal sendo formatada como experiência permanente, ainda em 2013, contando com representantes do Governo Estadual, da Caixa Econômica Federal,

de organizações do movimento de moradia, como a União de Moradia da Bahia (UMP/BA), a Frente de Luta Popular (FLP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), o Movimento de Sem-Teto de Salvador (MSTS), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a Federação das Associações de Bairro de Salvador (FABS) e o Movimento em Defesa da Moradia e do Trabalho (MDMT), e representantes do poder público municipal de Salvador, Lauro de Freitas, Dias d'Ávila, Simões Filho, Candeias e Camaçari.

Inicialmente, questões como acesso aos correios, déficit de serviços públicos, segurança, oportunidades para a geração renda e inexistência de transporte público nas proximidades, foram os principais temas tratados nas reuniões. Em 2013, o Fórum organizou uma ação no empreendimento Condomínio Bosque das Bromélias V, localizado em Salvador, com a presença de órgãos estatais para a prestação de serviços, levantamento de demandas e estreitamento de vínculos com as lideranças e síndicos. Nesse mesmo ano, em parceria com a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), foi articulada uma série de visitas técnicas nos empreendimentos Condomínio Residencial Pirajá e Condomínio Residencial Lucaia, em Salvador, e nos Condomínios Lauro de Freitas A, B e C, em Lauro de Freitas, com o intuito de integrar os empreendimentos em ações de geração emprego e renda, em especial com agricultura urbana.

O avançar do diálogo possibilitou o amadurecimento da discussão superando um enfoque apenas em resoluções de déficits nos empreendimentos ao conectar as problemáticas localizadas com um projeto mais amplo sobre o papel do Estado em garantir saúde, educação, lazer,

infraestrutura, emprego e renda, segurança, mobilidade urbana e qualidade de vida para os beneficiários de programas que possibilitam o acesso à moradia.

A perspectiva que originou e consolidou o Fórum está relacionada com a ideia de que o acesso à moradia faz parte de uma trajetória de disputa política que não pode ser finalizada até a garantia do direito à cidade. Esse enquadramento foi denominado pelos envolvidos como a "luta pela pós-ocupação", tendo em vista a necessidade de continuar a mobilização, pressão e diálogo para a garantia da moradia digna, mesmo após a ocupação dos empreendimentos.

Além disso, o pós-ocupação também se apresenta como um desafio para os técnicos e gestores estatais comprometidos com o direito à cidade, pois apesar da significativa e importante ampliação na garantia de moradias, as capacidades estatais se demonstraram insuficientes para responder às rápidas transformações do Programa Minha Casa Minha Vida (PM-CMV) na política habitacional. Dessa forma, o pós-ocupação passou a ser um importante momento de disputa sobre os caminhos do PMCMV.

O Fórum de Pós-Ocupação da Região Metropolitana de Salvador, portanto, se tornou um importante espaço para o compartilhamento de estratégias de enfrentamento à nova conjuntura. Em 2014, já possuía logo, frequência semanal de reuniões, jornal próprio e importante articulação com a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Alba e com o Conselho Estadual das Cidades da Bahia. Suas ações passaram a ter um desenho bem definido e experiências ocorridas em 2013, como a no Bosque das Bromélias, por exemplo, serviram de projeto-piloto para o "Fórum de Rua", principal estraté-

gia de ação territorial do Fórum que objetivava estreitar os canais de contato dos empreendimentos com o poder público a partir da prestação de serviços públicos “in loco”.

Sua atuação se manteve, durante aproximadamente 10 anos, devido aos vínculos criados e pela construção de um projeto comum sobre o pós-ocupação. Diferente de instrumentos participativos institucionalizados via políticas públicas específicas, o Fórum não possui reconhecimento formal vinculado por lei. Em outras palavras, sua existência demonstra a importância dos esforços comuns entre movimentos sociais e técnicos estatais para lidar com a baixa articulação entre as esferas do poder público. A interação desses atores, em um contexto de baixa coordenação entre os diversos setores do poder público dos diversos municípios da RMS, estimulou a construção de uma rede orientada para disputar, dentro e fora do Estado, a implementação de políticas de pós-ocupação. Sua capacidade de atuação se relaciona diretamente com a possibilidade de influenciar atores de outras instâncias.

A estratégia de superar suas limitações com a articulação política com outras esferas tinha relação significativa com o trânsito dos gestores e técnicos da CAIXA, participantes do Fórum, na rede mais ampla da empresa e em outras instâncias federais. Por isso, as transformações decorrentes da mudança de conjuntura política com os governos Temer e Bolsonaro tiveram expressivas consequências. As limitações na influência e no diálogo dos técnicos do Fórum com o novo médio e alto escalão federal tornaram necessário a reorientação da experiência participativa. De espaço para coordenação e articulação de soluções para os empreen-

dimentos do MCMV, o Fórum passa a se orientar como rede coletiva para a coordenação da disputa pela pós-ocupação, principalmente com a aposta em ações de formação política e construção de vínculos comunitários entre os atores.

A experiência do Fórum também possibilitou a troca de conhecimento técnico e empírico entre gestores, técnicos e lideranças da sociedade civil. Essa dimensão formativa foi reforçada e aprofundada com experiências de formação política como o Curso de Extensão - Movimento Popular e Direito à Cidade realizado, entre 2017 e 2018, em parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Em 2023, em parceria com o Conselho Estadual das Cidades, uma importante demanda é retomada: a articulação e implementação de um Programa Estadual de Pós-Ocupação. Uma das principais características da versão do Programa que ainda passará por discussão na Câmara, está em assinalar o pós-ocupação como um período iniciado com a ocupação da casa, mas que só é finalizado após efetivação do acesso das famílias à saúde, assistência social, educação, trabalho e renda, políticas culturais, políticas esportivas, lazer, segurança cidadã, transporte e acesso à internet.

Em síntese, as trajetórias do PDDU, do Plano Salvador 500 e do Fórum de Pós-Ocupação evidenciam os desafios e potencialidade da disputa política pela construção da participação cidadã efetiva no processo de planejamento metropolitano em Salvador e região. Em que pese o aprendizado e as experimentações dos atores comprometidos com a reforma urbana, a participação cidadã no pensar a cidade e a metrópole continuam como desafios complexos da nossa democracia.



**EIXO**  
**GOVERNANÇA**  
**METROPOLITANA**

---

# **GOVERNO URBANO EM SALVADOR:**

**os limites do empreendedorismo  
como estratégia de desenvolvimento e  
integração social**

*Rafael de Aguiar Arantes*

A cidade de Salvador sempre esteve vinculada aos grandes ciclos de desenvolvimento econômico do país. Como primeira capital do país, Salvador foi o principal pilar da economia agro mercantil colonial, alicerçada nas monoculturas do açúcar e do tabaco e no intenso tráfico de escravizados. A cidade prosperou nos dois séculos seguintes como centro comercial, religioso e administrativo até perder sua influência política, quando Portugal transferiu a capital para o Rio de Janeiro, em 1763. Relativamente estagnada por dois séculos, Salvador experimentou processos de modernização mais sólidos a partir da década de 1950, quando recebeu investimentos em infraestrutura, na exploração do petróleo e nos setores industriais da petroquímica, com a formação da sua região metropolitana em 1973. Em conjunto com o setor industrial, se desenvolveram desde então também os mercados de terra, da construção civil e imobiliário. Isso ocorreu especialmente após a reforma urbana de 1968, implementada pelo então prefeito biônico ACM, que autorizou a alienação das terras municipais, desbloqueando a velha estrutura fundiária da cidade, regida ainda pelo regime de enfiteuse. Configurou-se em Salvador aquilo que Lessa e Dain (1981) chamaram de “sagrada aliança”, um pacto entre os setores do capital internacional e do capital nacional, mediatizado pelo Estado que destinou à fração nacional as atividades de especulação imobiliária e de construção urbana e à fração internacional as atividades industriais. Este pacto permitiu ao mercado imobiliário uma acumulação artificial baseada na obtenção de uma massa de lucros perversa. A questão urbana esteve, portanto, no centro do desenvolvimento do capitalismo nacional e permanece

central no atual regime de acumulação.

A partir dos anos 90, com a abertura econômica, a globalização, a neoliberalização e a reestruturação produtiva, tem início um processo de desindustrialização, fazendo mudar a rota das estratégias de desenvolvimento econômico que passam a se voltar especialmente para as atividades do setor de serviços. Em Salvador tem início neste período, tanto por intermédio do governo do estado quanto da prefeitura municipal, um amplo processo do que David Harvey (1986) chamou de empresariamento da questão urbana<sup>1</sup>. Trata-se da compreensão de que os governos locais precisam ser mais inovadores e empreendedores através da atração de novos investimentos diretos e fontes geradoras de emprego, especialmente por meio do incentivo de parcerias público-privadas, e na produção de renovações urbanas a partir de empreendimentos imobiliários, como um novo centro cívico ou uma nova zona industrial. Salvador passou a competir com outras cidades na divisão espacial do consumo a partir da ênfase em turismo, inovações culturais, elevação na qualidade do meio urbano, atrativos de consumo como shoppings, marinas, centros de convenções, etc. As estratégias de empresariamento urbano são levadas a cabo por coalizões políticas complexas e heterogêneas, mas que, segundo Logan e Molotch (1987), se organizam para colocar em marcha “máquinas de crescimento”, que buscam construir ciclos de crescimento baseados em renovação urbana e produção imobiliária.

Em Salvador essas estratégias foram levadas a cabo pelas mais diferentes ges-

<sup>1</sup> Para maior detalhamento sobre esse processo em Salvador, consultar Arantes e Pereira (2020). <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/68656>

tões municipais e envolveram uma integração à dinâmica competitiva do mercado, com o reforço da sua imagem urbana, o estímulo à produção lúdico-cultural, incentivos fiscais e provisão de infraestrutura. As ações se concentraram em torno do turismo e nos atrativos de consumo e entretenimento. As gestões municipais mais recentes de ACM Neto (2013-2020, DEM) e seu sucessor Bruno Reis (2001-atual, União Brasil) levaram tais estratégias a outros níveis, galgando influências internacionais e se beneficiando da ênfase midiática produzida em torno do que Carlos Vainer chamou de “cidade pátria”, a dimensão simbólica de legitimação dessas estratégias que incentivam o orgulho e o sentimento cívico pela cidade. Entre as diversas ações da gestão de ACM Neto se destacou a ênfase em grandes projetos de requalificação urbana e na construção de grandes equipamentos. Eles têm uma clara associação com as estratégias de city marketing, que buscam reposicionar Salvador no quadro competitivo nacional, especialmente no turismo. A maior vitrine da primeira gestão foi o projeto de requalificação da orla marítima da cidade, pois como declarou o prefeito seria um “absurdo” o fato de Salvador ter sido ultrapassada por outras capitais do Nordeste na atração de turistas. Preocupado com essa indústria e com a perspectiva de “vender [a imagem] Salvador no Brasil e no exterior”<sup>2</sup>, afirmou em diferentes oportunidades o objetivo de “atrair turistas e mais negócios para o baiano”<sup>3</sup>. Em associação estreita ao turismo, foi também implementado um processo de valorização de atributos lúdico-culturais que culminou com o reconhecimento de Salvador em 2015 como cidade da música

da rede de cidades criativas da UNESCO. A candidatura foi justificada pela prefeitura pelo objetivo “de potencializar os principais ativos da cidade - a cultura e o turismo”<sup>4</sup>.

Nos últimos dois anos, especialmente após o período mais crítico da pandemia, Salvador sediou importantes eventos internacionais, muitos deles vinculados a nomes reconhecidamente ligados à questão racial, marca importante da cidade. Somente em 2023 Salvador recebeu o festival Liberatum, organizado por uma fundação que se apresenta como uma “organização global multimídia e cultural multidisciplinar que capacita mentes inspiradoras para promover mudanças sociais e aumentar a consciência”, e a festa de lançamento do filme da famosa cantora estadunidense Beyoncé. Esse último evento rendeu a Salvador os trend topics do X, antigo Twitter. Também no último ano Salvador realizou um Festival da Virada que atraiu mais de 2,1 milhões de pessoas, segundo dados da Saltur (Empresa Salvador Turismo). Segundo o prefeito Bruno Reis, “tivemos uma movimentação intensa de turistas, o que resultou em grande ocupação hoteleira na cidade e uma movimentação econômica superior a R\$350 milhões, beneficiando em cadeia diversos setores da cidade. Isso significa geração de emprego e renda para as pessoas”<sup>5</sup>. No verão de 2024, Salvador foi o destino turístico preferido dos brasileiros e o terceiro dos turistas estrangeiros. Isso culminou com o maior carnaval de todos os tempos, com a cidade batendo recordes de visitantes e foliões nas ruas. A cidade atraiu 1.073.670 turistas, o que signi-

2 Publicado no Jornal A Tarde de 03/09/2012.

3 Site Oficial de ACM Neto, 23/09/2012.

4 Disponível em <<http://www.cidadedamusica.salvador.ba.gov.br/>>, acesso em 02/04/2020, às 12:45h.

5 Disponível em <<https://atarde.com.br/bahia/bahiasalvador/festival-da-virada-salvador-recebeu-mais-de-2-milhoes-de-pessoas-1215691>>, acesso em 03/04/2024, às 9:45.

ficou, segundo a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, uma taxa de ocupação hoteleira de 89% no período, um crescimento de 11% em comparação a 2023<sup>6</sup>. O carnaval, segundo os dados oficiais, movimentou mais de R\$ 2 bilhões e contou com 11 milhões de foliões<sup>7</sup>.

Como se vê, o turismo e as atividades lúdico-culturais assumem contornos econômicos importantes para a cidade. Porém as estratégias de empresariamento, que já contam com cerca de três décadas de implantação, não parecem garantir um bom desempenho econômico e muito menos melhores condições de vida para a maior parte da população soteropolitana.

No último trimestre de 2023, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontou que a taxa de desocupação das pessoas acima de 14 anos em Salvador foi de 14,1%, a maior dentre todas as capitais brasileiras, e a taxa de informalidade foi de 38,7%. O rendimento médio habitualmente recebido em todos os trabalhos pelas pessoas ocupadas acima de 14 anos foi de R\$2.956,00, pouco mais de dois salários mínimos. Trata-se de uma cidade bastante pobre e precária, com uma taxa de desocupação maior e uma renda média menor que a nacional, respectivamente 7,4% e R\$3.032,00.

Em artigo de opinião de setembro de 2023, o economista Armando Avena afirma que Salvador vem perdendo dinamismo econômico representado pela perda relativa de relevância do seu PIB frente ao

estado da Bahia (26,3% em 2010 e 19,3% atualmente), frente ao Nordeste (em 2013 Salvador era o maior PIB da região e perdeu o posto para Fortaleza em 2020) e ao Brasil (queda do 10º lugar do país em 2013 para 12º em 2020). Salvador apresentou decréscimo absoluto e relativo no PIB industrial, que regrediu de no mesmo período de R\$8 bilhões para R\$6,5 bilhões, caindo da 15ª posição nacional para 39ª. Essa realidade econômica pode ser um dos fatores que contribuíram para a redução da população de Salvador em 9,6% (257.651 pessoas) conforme apontado pelo Censo de 2022 e analisado pelos pesquisadores do Observatório das Metrópoles em artigo anterior<sup>8</sup>.

A perda do dinamismo, segundo o referido economista, se explica por vários motivos, a ideia que considerou equivocada de que obras de infraestrutura dinamizam a cidade, quando na prática criam empregos temporários, e o erro básico de planejamento estratégico a especialização econômica da cidade em turismo, entretenimento e tecnologia, ao mesmo tempo em que teria havido um desestímulo aos investimentos em indústria e na construção civil. Para ele o foco no desenvolvimento do setor de serviços, estimulando a música, a cultura, as festas, o entretenimento, a economia criativa e as startups representa uma visão ingênua de planejamento, pois nenhuma cidade no mundo vive apenas de turismo e serviços.

A falência desse modelo de desenvolvimento se expressa também nos aspectos sociais e raciais. O Mapa da Desigualdade entre as Capitais, recentemente

6 Disponível em <<https://atarde.com.br/carnaval/carnaval-2024-reuniu-mais-de-1-milhao-de-turistas-em-salvador-1259118>>, acesso em 03/04/2024 às 10:15h.

7 Disponível em <<https://www.uol.com.br/carnaval/noticias/redacao/2024/02/15/carnaval-salvador-movimenta-2-bilhoes.htm>> acesso em 03/04/2024 às 10:30h.

8 Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2023/08/24/salvador-em-transformacao-a-dinamica-populacional-recente-da-regiao-metropolitana-no-censo-2022>>, acesso em 03/04/2024 às 11:15h.

publicado pelo Instituto Cidades Sustentáveis (ICS) e que reuniu 40 indicadores das 26 sedes estaduais brasileiras organizados de acordo com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, apontou que a capital baiana figura na pior posição em 4 ODS: erradicar a pobreza, erradicar a fome, trabalho digno e crescimento econômico e paz, justiça e instituições eficazes. Salvador apresentou dados (relativos a 2021) extremamente precários em dimensões tais como rendimento per capita, proporção de crianças desnutridas, PIB sobre a população, homicídios de jovens, número de centros culturais, casas e espaços de cultura, distorção idade-série e rendimento médio real da população negra frente aos não-negros e número de domicílios em favelas. No panorama geral, Salvador foi classificada na 17ª colocação entre as 26 capitais, sendo Curitiba a primeira e Porto Velho a última.

Uma ampla literatura (Logan e Molotch, 1987, Harvey, 1996, Arantes, 2000; Vainer, 2000, entre outros) vem questionando a efetividade das políticas que buscam assentar o desenvolvimento urbano nas chamadas “máquinas de crescimento” e no “empresariamento urbano” e/ou subsumi-lo a determinado “planejamento estratégico” plasmado numa afinidade eletiva entre as lógicas da gestão pública e dos atores privados. Apesar das expectativas criadas por esse discurso de “proatividade”, “empreendedorismo” e “negociação entre atores”, as estratégias de empresariamento urbano não vêm apresentando os resultados esperados e não têm contribuído para a melhoria das condições de vida urbana.

As contradições começaram a ficar visíveis já no primeiro “case” considerado de sucesso, Barcelona, que se associou

ao megaevento da Olimpíada de 1992. Mesmo lá houve baixa participação da população no plano, quase inexistência de moradias de baixa renda frente ao estoque ocioso da vila olímpica, periferação crescente da cidade, fim das parcerias ao fim das olimpíadas, entre outras questões (Arantes, 2000).

As estratégias de renovação urbana implementadas, como gentrificação, atração de festivais, eventos internacionais, museus e outras, são também limitadas pois são cópias de modelos internacionais já implantados em outras cidades (Harvey, 1996). Se, por exemplo, uma política de *waterfront* regeneration (renovação dos portos), conforme aplicada em várias cidades no mundo como São Francisco, Seattle, Sidney, Baltimore, Boston, Londres, Barcelona, Bilbao, Roterdã, Gênova, mas também em Buenos Aires, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife (Fedozzi e Vivian, 2021) pode inicialmente atrair mais turistas, negócios e serviços, tão logo outra cidade o implementa há uma perda das vantagens comparativas e o vigor se mostra passageiro.

Boa parte dos discursos que legitimam a implementação dessas políticas se baseia na necessidade de geração de empregos, realidade particularmente relevante numa cidade como Salvador. Porém, como destacaram Logan e Molotch (1987), muitos dos empreendimentos levados a cabo, como aqueles da construção civil, produzem uma “falsa” geração de empregos pois parte dos trabalhadores vem de outras regiões e muitas dessas atividades são cíclicas, demandando trabalho por um período de tempo específico, sem contar a qualidade dos empregos gerados, em geral rotativos e de baixo rendimento. A ênfase neste tipo de atividade e nos empreendimentos de

renovação baseados numa competição intraurbana acaba gerando um “jogo de soma zero” no qual um emprego criado num determinado espaço deixa de ser criado em outro, embora a força de trabalho seja móvel e possa se deslocar em busca desses empregos.

Segundo Logan e Molotch (1987), a geração de empregos depende mais da política econômica nacional do que de ações pontuais de governos locais. Isso não significa que esses governos não possam implementar políticas econômicas de geração de emprego e renda, mas que as políticas de competitividade baseadas na atração de recursos e capitais externos não logram garantir a produção de empregos em nível sustentado.

Outro aspecto relevante, destacado por Harvey (1996), é a tendência das estratégias de empresariamento urbano elevarem o custo geral de vida. Atividades turísticas, festivais artísticos, implantação de hotéis e gentrificação do centro histórico tendem a aumentar os custos com habitação, transporte e alimentação (Harvey, 1996). Está bem consolidado na literatura o reconhecimento de como a panaceia do turismo, como definiu Mendes (2017) para o caso de Lisboa, implica consideravelmente na capacidade de determinados grupos sociais, pobres e idosos, habitarem os bairros que passam por processos de valorização, mesmo que estas atividades possam contribuir para o desempenho econômico e a ampliação da arrecadação tributária.

É importante destacar que esses programas de empresariamento da gestão urbana muitas vezes se pautam na construção de condições simbólicas de valorização que buscam restaurar o orgulho e o sentimento cívico pela cidade (Logan e Molotch, 1987, Harvey, 1996 e Vainer,

2000). A grande questão aqui é que governos que se fundam nesse “patriotismo de cidade” tendem a se pautar mais no espetáculo e na imagem dos projetos urbanos do que nos seus conteúdos e nos reais problemas que cada cidade em específico enfrenta, restando a pergunta: Era exatamente disso que a cidade necessitava?

Portanto, em qual estratégia econômica a cidade de Salvador deve se pautar? Num dos primeiros livros publicados pelo Núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles, Como Anda Salvador (2006), o economista Paulo Henrique de Almeida apontava que Salvador apresentava condições e potenciais para o desenvolvimento de uma economia de urbanização: pequenas indústrias comércio varejista, prestação de serviços pessoais, serviços de alimentação, cadeias de supermercados, franquias de varejo, etc. Porém, ele destacava que estrategicamente três tipos de serviços seriam essenciais à economia metropolitana: a) Business services – serviços de consumo intermediário, entre os quais serviços empresariais intensivos em conhecimento; b) Serviços sociais de consumo coletivo – serviços de educação e saúde e; c) Turismo de lazer e de negócios – turismo cultural e de eventos.

Passadas quase duas décadas desta avaliação, quais os caminhos futuros para o desenvolvimento econômico e social de Salvador? Salvador permanecerá insistindo nas atividades artísticas, nas festas, no turismo de sol e mar e na construção civil?

Salvador permanece sendo uma cidade pobre e periférica, marcada pela elevada informalidade das ocupações, alto desemprego e precariedade laboral e urbana. Como lidar com essa situação

estrutural? Em parte, talvez seja importante assumir que esta realidade não muda a curto prazo, de modo que as estratégias de modernização da estrutura produtiva devam ser associadas com uma transição para a economia popular de sobrevivência e com políticas públicas de qualificação da força de trabalho e dos pequenos empreendedores. Isto é, talvez seja muito mais produtivo focar na dinâmica interna da cidade, com seus potenciais e vicissitudes, do que permanecer investimento em estratégias de competição intraurbana e city marketing. Ou ainda, talvez seja a hora de avançar para

uma reflexão mais aprofundada sobre a necessidade de implantar um programa de decrescimento, o que não significa recessão ou diminuição do padrão de vida, mas uma reorganização das prioridades econômicas para que sejam enfatizados menos os aspectos monetários e tributários e mais as dimensões da qualidade de vida, justiça social e sustentabilidade ambiental.

Esperamos poder encontrar nas eleições municipais a oportunidade de debater seriamente as estratégias e prioridades do desenvolvimento socioespacial de Salvador.

**EIXO  
MORADIA**

---

# REVISÃO DO PDDU: tensões e interesses no Centro Antigo de Salvador

*Aparecida Netto Teixeira*

*Camille Oliveira Silva Gama*

*Laila Nazem Mourad*

*Carlos Andrés Díaz Mosquera*

*“nós defendemos um outro modelo para a cidade,  
em que o trabalhador não venha para cá apenas para trabalhar,  
mas que ele possa também ter o direito de morar e de usufruir  
do centro da cidade como um todo”.*

O Centro Antigo de Salvador, primeira capital do Brasil, é um território marcado pela identidade e ancestralidade negras. Entretanto, ao longo dos anos, os diversos planos de recuperação e reforma, sejam públicos ou privados, não levaram em conta a população negra moradora do centro. Há uma investida, cada vez maior, do capital privado no tecido urbano preexistente em associação direta com os poderes públicos estadual e municipal, ancorada, única e exclusivamente, na lógica empresarial. O que se constata é a prática autoritária alheia à função social da propriedade e à democratização do acesso à terra urbana. O modelo atual insiste em ser negacionista e racista. Mas a população insiste e resiste.

A Prefeitura Municipal de Salvador, de modo pífio, desconsidera as ocupações existentes no Centro Antigo de Salvador. Delimitou no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU/2016), somente três Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS ocupadas e nenhuma ZEIS de vazio, ainda que existam 1.100 imóveis em estado de vacância (sem uso/subutilizados), sem nenhuma aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade.

Por outro lado, desde 2015, registra-se o processo de aquisição de 123 unidades imobiliárias da rua Chile, pelo Grupo Fera Empreendimentos, acompanhado de projetos de arquitetos de grife, com vistas à transformação da área em um grande complexo turístico. São eles: Fera Palace Hotel; Premium Car Park; Fera Residencial; Empresarial Rua do Tesouro; Empresarial Ladeira da Praça; Empresarial Ed. Triunfo; Empresarial Ed. Barreiro; Cinearte; Palacete Tira Chapéu; Casarões; Espaço Sodré. Existe, de fato, um monopólio

de imóveis na mão deste grupo que conta com o aporte financeiro do Estado, através da Desenbahia - Agencia de Fomento do Estado da Bahia S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), entre outros.

Essa estratégia empresarial pode ser constatada também no caso do Grupo Prima Empreendimentos que adquiriu, em 2007, o antigo prédio do jornal do A Tarde, na praça Castro Alves, hoje, Hotel Fasano Salvador, com obras no valor de R\$ 85 milhões, em parceria com a JHSF (empresa do setor imobiliário de alta renda), e com financiamento do Banco Nordeste do Brasil, em uma linha criada desde 1988, que tem como principal aplicação contribuir para a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais. Pergunta que não quer calar: Que tipo de contribuição esse hotel de luxo está trazendo para diminuição das desigualdades sociais no Centro de Salvador?

Nessa mesma lógica, em dezembro de 2021, o governo do Estado da Bahia publicou o edital de concessão do Palácio Rio Branco (antiga sede do governo da Bahia) por 35 anos, para implementação de outro hotel luxo. Em fevereiro de 2022, concluiu a concessão onerosa pela BM Varejo Empreendimentos Spe S.A., a qual é responsável pela implantação do megacomplexo de luxo Cidade Matarazzo, em São Paulo (SP).

Os movimentos sociais, por sua vez, tensionam essa lógica excludente e racista. São movimentos ativos no território, que, de forma contínua, constroem outras propostas agregando as particularidades, mas com um sentido comum de luta pela moradia social. É a luta de muitos, a exemplo da atuação da Articulação do Centro Antigo de Salvador que reúne sete movimentos e comunidades: Movimento

dos Sem Teto da Bahia (MSTB); Artífices da Ladeira da Conceição da Praia; Centro Cultural Que Ladeira é Essa?; Coletivo Vila Coração de Maria; Movimento Nosso Bairro é Dois de Julho; Associação de Moradores e Amigos de Gegê da Gamboa de Baixo e a Associação Comunidade Monsenhor Rubens Mesquita do Tororó.

Esses movimentos propõem tratar a luta por moradia, a partir de uma visão interseccional, analisando como os vários sistemas de opressão que incidem na “questão da raça ou etnia, classe social, capacidade física, localização geográfica, entre outras -, se relacionam entre si, se sobrepõem e demonstram que o racismo, o sexismo e as estruturas patriarcais são inseparáveis e tendem a discriminar e excluir indivíduos ou grupos de diferentes formas”, como disse Júlia Ignácio, no artigo “O que é interseccionalidade?”

A luta e resistência dos movimentos sociais é pautada por incidências políticas abrangendo a realização de audiências, protestos, atividades culturais, processos educativos, bem como as ocupações de espaços vazios, sejam terrenos baldios ou edifícios abandonados.

Em outubro de 2023, a Articulação do Centro Antigo de Salvador organizou a Audiência Pública Popular “Viver, Morar, Trabalhar no Centro Histórico e Centro Antigo de Salvador” e convidou representantes de entidades, instituições e órgãos públicos para debater as questões relacionadas à participação, habitação social, cultura, turismo e permanência da população negra no território. Apesar da ausência de instituições públicas que atuam diretamente no Centro Antigo (Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia – IPAC; Secretaria Estadual de Urbanismo - SEDUR e Secretaria Municipal de Cultura e Turismo - SECULT), os

movimentos construíram uma pauta, juntamente à Defensoria Pública e Ministério Público Estadual, com a proposição de criação do Núcleo Popular de Mediação de Conflitos Fundiários, para assegurar a moradia no centro.

Essas ocupações não são apenas uma forma de pautar o problema da habitação, mas também uma afirmação do direito da população negra de habitar o Centro Antigo. Existem atualmente nove ocupações no Centro Antigo, as quais têm em média dez anos de existência, localizadas em área de Proteção Cultural e Paisagística, sendo que quase a metade está em áreas definidas como patrimônio tombado. São elas: IPAC 1; IPAC 2; IPAC 3; Liberdade; Guerreira da Rua das Flores; Pelourinho; Baixa dos Sapateiros; Lula Livre, incluindo a Ocupação Carlos Marighela que será abordada neste artigo.

Em junho de 2021, em plena pandemia do Covid 19, mais de 200 famílias sem teto, formaram a Ocupação Carlos Marighela, no antigo Centro Educacional Magalhães Neto, pertencente à Embasa (Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A), localizado na Avenida Sete de Setembro, no Centro Antigo de Salvador, abandonado há mais de seis anos. A Ocupação nasce, então, como uma manifestação da parcela excluída, que cansada de ser posta à margem, busca por si mesma garantir o direito que lhes é negado, de forma digna e organizada. Em sua maioria composta por mulheres, mães solas e crianças.

“Nós defendemos um outro modelo para a cidade, em que o trabalhador não venha para cá apenas para trabalhar, mas que ele possa também ter o direito de morar e de usufruir do centro da cidade como um todo”, conforme destaca o líder da ocupação. A ocupação materializa a luta urbana que reivindica, não somente

a moradia, mas também se propõe a discutir o direito à cidade, enquanto ato de resistência que desafia a lógica urbana de transformação das cidades em acumulação de capital.

A ocupação está localizada em um local de grande interesse turístico e cultural; próximo ao cinema Glauber Rocha e o Hotel Fasano, tensionando o direito da coletividade de habitar o Centro Antigo. A permanência da Ocupação, em um local marcado por manifestações de resistência, desvela os conflitos de classe social, raça e gênero, já que aqueles que pagam aproximadamente o valor de mil e quinhentos reais por uma diária em um quarto mais simples do Hotel Fasano são majoritariamente pessoas brancas e abastadas, que consideram esses grupos sociais como perigosos e violentos, perpetuando a visão de cidade racista.

Importante ressaltar que, em uma ocupação urbana, emerge um processo emancipador singular. Nesta, a organização assume diversas formas impulsionadas pela convivência e solidariedade. O que torna essa experiência tão rica é a complexa teia de relações que se estabelece: desde a organização social e espacial até as dinâmicas políticas, de vida, trabalho e sobrevivência. Nesse contexto, a ocupação transcende a visão individualista da sociedade, abrindo espaço para uma abordagem coletiva e colaborativa ao se pensar o mundo e as formas de organização diferentes do padrão de uma sociedade capitalista individualista. Buscam, desse modo, ressignificar as relações sociais, espaciais e políticas.

A Ocupação Carlos Marighela é assessorada pelo Serviço de Apoio Jurídico da Bahia (SAJU), vinculado à Universidade Federal da Bahia, e a Defensoria Pública do Estado. Na ação de reintegração

de posse movida pela Embasa, a empresa utiliza a retórica de que é proprietária legítima e possuidora do imóvel e, em nenhum momento do processo busca se debruçar sobre a principal alegação dos ocupantes: o não cumprimento da função social do imóvel.

Além disso, como forma de punição e constrangimento aos ocupantes, “requer a condenação dos acionados ao pagamento do valor atribuído à causa de R\$ 8.766.374,17 (oito milhões, setecentos e sessenta e seis mil, trezentos e setenta e quatro reais e dezessete centavos), além de custas processuais e honorários advocatícios”.

A violência apresenta-se no processo, não apenas em petição inicial, mas também em outros documentos, quando a empresa formula o pedido de reintegração de posse com auxílio do Comando Geral da Polícia Militar e Conselho Tutelar. Esse ato só não ocorreu em função da articulação nacional Campanha Despejo Zero, que resultou na decisão do Supremo Tribunal Federal (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 82832), de suspender as remoções no período de pandemia. Até o momento, o processo segue em Segunda Instância, pois a Embasa propôs Embargos de Declaração contra a decisão que assegura que a reintegração de posse só será possível após assegurado o direito à moradia das famílias ocupantes.

Nesse contexto, o governo do estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), apresenta uma proposta “indecente” à comunidade que consiste na negação da permanência das famílias no Centro Antigo. Indaga-se: por que, o poder público municipal não aplica à Embasa os instrumentos urbanísticos

previstos no Estatuto da Cidade, relativos ao não cumprimento da função social da propriedade?

A resistência dos movimentos sociais e a luta pela moradia no Centro, abordadas neste artigo, são importantes nesse momento atual de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (2016), partindo-se do princípio de que a “cidade é nossa”, e tendo como perspectiva o direito da população negra de habitar o patrimônio.

Ao refletirmos sobre a habitação social no Centro Antigo de Salvador, é, portanto urgente que a municipalidade amplie a delimitação de ZEIS e regularize as já existentes, com efetiva escuta e participação dos movimentos, afirmando este território negro como um vetor de coesão e lugar social, evitando os processos de despossessão, as inutilidades e o abandono dos imóveis, permitindo, assim, o processo de democratização do acesso à cidade.



---

# **HABITAÇÃO EM SALVADOR:** **retrato da segmentação urbana**

*Gilberto Corso Pereira*

O uso habitacional é responsável por grande parte do consumo do solo urbano e a provisão de moradia para a população demanda a própria construção da cidade. Assim sendo, é importante que a gestão urbana esteja articulada com as políticas de produção de habitação, ou, em outras palavras, as políticas habitacionais sejam sobretudo políticas urbanas e não sejam limitadas à produção de unidades habitacionais.

A evolução histórica de Salvador tem características próprias. O acesso à moradia em Salvador, da população de baixa renda esteve historicamente vinculado a processos de parcelamento improvisado, autoconstrução e auto-urbanização envolvendo processos de ocupação coletiva de terras urbanas em Salvador, loteamentos clandestinos e outras formas de produção de habitação precária, que constituem ocupações “irregulares” na área urbana. Irregulares no sentido de que tais assentamentos se constituíram sem obedecer aos parâmetros urbanísticos estabelecidos e cresceram e se consolidaram fora das regras de segurança e conforto estabelecidos pelo poder público para edificações, parcelamento e infraestrutura e portanto, sem controle público. Estes parâmetros se aplicam a outras áreas da cidade, principalmente as áreas de interesse do mercado imobiliário. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU promulgado em 2016 reconhecendo esta situação propôs uma ampliação das áreas reconhecidas como espaços urbanos que demandam políticas, planos e leis específicas.

A lógica da necessidade é a que move as ações individuais e coletivas das camadas populares, sem acesso ao mercado imobiliário formal, e levou à formação de amplos assentamentos ocupados,

construídos, urbanizados, e por fim no caso dos bairros mais antigos, consolidados da cidade popular. A informalidade urbana pode ser definida como “um conjunto de irregularidades em relação aos direitos: irregularidade urbanística, irregularidade construtiva e irregularidade em relação ao direito de propriedade da terra”. Como resposta a essas questões o [Estatuto da Cidade](#), lei de 2001, fruto do movimento pela reforma urbana, formulou a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), instrumento urbanístico que reconhece a produção socioespacial de determinada parcela do território para fins de manutenção e produção de habitação social. Esse instrumento visava garantir o direito à igualdade – por meio do Direito à cidade e à moradia digna – e o direito à diferença – através da elaboração de padrões e regime urbanístico especiais.

Este estoque de habitações constituídos através de processos de autoconstrução da habitação em bairros auto-urbanizados estão hoje predominantemente localizados nas poligonais das áreas classificadas como ZEIS pelo PDDU de 2016, que ampliou o conjunto das áreas definidas assim, no plano diretor anterior de Salvador (2008). Considerando os diversos tipos definidos pelo plano diretor, incluindo as ilhas, o número de ZEIS chegou a 234. Embora as condições urbanísticas e socioeconômicas das áreas agora reconhecidas como ZEIS não tenham se alterado entre 2008 e 2015 o novo plano diretor (2016) reconheceu a especificidade e a extensão dos assentamentos precários em Salvador que se estendem por quase toda a área do Subúrbio e parte do Miolo.

As ZEIS podem ser consideradas como proxy das áreas precárias da cidade, o próprio plano diretor municipal



Figura 9 - Foto: Nordeste de Amaralina, imagem da segmentação urbana - Gilberto Corso

as caracteriza dessa forma. Dados compilados pela CONDER (2016), a partir do censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010), apontam para uma população de mais de um milhão e meio de habitantes como residentes em ZEIS, com algumas zonas abrigando população de cidades médias, como por exemplo a ZEIS Nordeste de Amaralina com mais de 70.000 moradores. Se considerarmos que o mesmo censo de 2010 registrou para o município de Salvador uma população de 2.676.606 habitantes, temos que 56,5% da população de Salvador residiam em “Zonas Especiais” que demandam legislação específica, além da disposta no PDDU e na LOUOS.

Os dados do censo de 2022 ainda não estão disponíveis para aferir se estes per-

centuais se mantêm mas não parece ter havido grandes transformações na proporção entre moradores das ZEIS e das demais áreas. Pesquisas qualitativas feitas pelo Núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles indicam que o [decréscimo de Salvador](#) se deu, em parte: pela percepção de violência na metrópole; pela falta de oportunidades de trabalho na periferia de Salvador o que levou muitos a buscar os municípios do interior como alternativa; e em parte, pela migração de profissionais de nível superior, integrantes da chamada classe média, que tinham uma segunda residência para uso no veraneio e fins de semana, ou têm condições de adquirir imóveis nos mais novos condomínios fechados horizontais no Litoral Norte.

Considerando os dados existentes, a pergunta óbvia é: como tratarmos como “especial” áreas que abrigam a maioria da população urbana? Se consultarmos algum dicionário veremos que o significado de “especial” é: i) o que não é geral, mas específico, particular; ii) o que é exclusivo para uma pessoa ou um grupo de pessoas. É necessário que a próxima administração pública, se pretende planejar para todos, considere isso no planejamento e gestão urbana da metrópole.

O outro lado desta leitura dos dados é a constatação de que os espaços regulados por legislação urbana - LOUOS e PDDU - abrigam um pouco mais de 40% da população da cidade. Estes habitantes, que residem nos espaços regulados pela legislação urbanística, o que arquitetos e urbanistas chamam de “cidade formal”, conseguem acesso à moradia predominantemente através do mercado imobiliário adquirindo habitações produzidas de forma empresarial. Estes moradores constituem o mercado consumidor dessa mercadoria específica - habitação - que tem sido historicamente o principal agente de estruturação socioespacial do espaço intraurbano.

Embora a provisão da moradia pelo mercado atenda somente a uma parte dos moradores de metrópoles como Salvador, este processo tem um profundo impacto na estruturação do espaço urbano. 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. O setor imobiliário desempenha na metrópole um papel de protagonista no direcionamento do desenvolvimento

urbano. O baixo dinamismo da economia de Salvador torna a produção da cidade um grande motor da economia municipal e reforça o papel das “[máquinas de crescimento](#)” urbano que direcionam seu poder de pressão na remoção dos entraves à mercantilização da terra urbana.

O crescimento atual se baseia no abandono de áreas mais antigas como o centro tradicional e a concentração em “novas” áreas expandindo sempre que possível a fronteira do crescimento com tipologias diferenciadas conforme as possibilidades, disponibilidades, acessibilidade e [flexibilidade](#) da legislação urbanística.

A redução do papel do Estado como agente ativo no equacionamento das carências habitacionais e a expectativa que essas carências venham a ser resolvidas pelo mercado privado como provedor de moradias tornará muito difícil a resolução dos passivos históricos existentes em Salvador. Programas de promoção de habitação social que visem a produção de unidades habitacionais em terrenos de baixo custo, como o [MCMV](#), levaram a periferização e a extensão fragmentada do tecido urbano. As políticas devem ir além da provisão de moradias e se tornar políticas urbanas que consideram o ambiente natural, com suas características que hoje implicam em riscos para a grande maioria da população que habita as áreas populares; o ambiente construído com seus estoques de imóveis desocupados e abandonados, muitos em áreas plenamente infraestruturadas; necessidade de mobilidade e acesso à totalidade do espaço urbano. Enfim, construir uma metrópole para todos.



**EIXO  
MOBILIDADE**

---

# **POPULAÇÃO POBRE, TARIFA CARA, TRANSPORTE SEM QUALIDADE:**

**a Salvador dos projetos bilionários não  
conversa com a Tarifa Zero**

*Juan Pedro Moreno Delgado*

*Pablo Vieira Florentino*

*José Lázaro de Carvalho Santos*

Salvador é uma cidade pobre onde 37% da população (sobre)vive com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo e cujo transporte coletivo apresenta uma das tarifas mais caras do país, com um valor acima de 5 reais. Ambos os fatores conjugados criam uma grande barreira econômica de acesso ao transporte e, conseqüentemente, exclusão sistêmica de parcela significativa da sociedade soteropolitana. Em paralelo, o transporte público vem perdendo passageiros transportados, reduzindo sua frota e eliminando diversas linhas nos últimos anos.

Segundo dados dos Anuários de Transporte de Salvador, a frota do sistema de transporte por ônibus caiu de 2.478 veículos em 2012 para 1.786 em 2022, totalizando uma redução de mais de 25% da frota. Com isso, Salvador teria uma das piores relações ônibus por habitante entre as capitais brasileiras, ao mesmo tempo, a idade média da frota geral de veículos motorizados (carro, moto etc.) vem aumentando ano a ano, evidenciando uma baixa renovação do transporte coletivo nos últimos anos. Vale destacar que, entre 2016 e 2022, a média de novos

ônibus adquiridos foi de aproximadamente 47 veículos/ano.

A migração do passageiro para outros modos de deslocamento, tais como os veículos que fazem viagens por aplicativos e a mobilidade a pé, ou por bicicleta, mesmo diante de tanta insegurança viária, foi produzida pelas carências crônicas em termos de eficiência e qualidade, no sistema: tempos elevados de viagem, rotas sobrepostas e ineficazes, longos tempos de espera, falta de conforto nos pontos, veículos e estações, risco de assaltos, superlotação etc. Afinal, historicamente, que qualidade foi oferecida ao passageiro em troca de uma tarifa excludente? Evidencia-se inclusive a concorrência de vans clandestinas que circulam livremente, em diversas áreas da cidade, sem que a fiscalização municipal lhes impeça de agir. Este transporte informal é praticamente reconhecido como alternativa popular frente ao descaso.

Por outro lado, o sistema metroviário já tem quase uma década de implantação e continua sendo subsidiado pelo Estado da Bahia, não conseguindo transportar os 500.000 passageiros diários necessários para a sua expansão futura. O Metrô sem dúvida é sustentável, porém foi implantado às pressas, com baixa inserção urbana, ou



Figura 10 - Trem do Subúrbio - Daniele Rodrigues - SEDUR-Bahia

seja, o seu traçado está afastado das áreas residenciais, dependendo fortemente da integração intermodal com o transporte por ônibus e, com os modos ativos (a pé, bicicleta etc.), em menor escala. A integração entre metrô e ônibus foi viabilizada, a duras penas, por intermédio de Termos de Ajuste de Conduta (TACs) produzidos pelo Ministério Público. Sem dúvida, os equívocos e precipitação no desenho das licitações do transporte coletivo por ônibus são também causa da crise atual, pois estas foram definidas antes da finalização do Plano de Mobilidade Urbana de Salvador de 2017 (Planmob 2017).

Há alegação das empresas prestadoras de serviços de que a ineficiência operacional causa a queda de receitas através de uma planilha de custos (quase secreta) que apresenta supostos prejuízos, num sistema onde a tarifa é a principal fonte de remuneração. Ainda reclamam das gratuidades. O modelo de remuneração é o ponto central a ser revisto urgentemente. Surge aqui a necessidade de construir um sistema integrado de financiamento da mobilidade sustentável. Uma década após as Jornadas de Junho de 2013, que tiveram como causa principal o custo das passagens, vivenciamos um debate qualificado que consolidou o [Sistema Único de Mobilidade](#) (SUM), como proposta, inspirado em outros modelos, tais como, SUS e o SUAS.

Já existem no Brasil mais de 100 cidades de pequeno e médio porte que garantiram a Tarifa Zero para seus habitantes e estão contabilizando avanços sociais e econômicos derivados do modelo de remuneração adotado, viabilizando a universalização do direito social ao transporte, previsto na Constituição Federal. Contudo, particularmente na cidade de Salvador, não se observa qualquer mo-

vimento do executivo ou legislativo no sentido da implementação da Tarifa Zero: apenas perdões milionários, fornecidos anualmente às dívidas que as empresas de ônibus contraíram com o município.

Evidentemente, seria menos prejudicial ao orçamento público e à população que o município de Salvador assumisse a operação do transporte público por ônibus na cidade, como já o fez, quando um dos consórcios operadores do sistema (CSN) declarou falência. Além dos subsídios já alocados, a Lei federal 12.587/12 prevê que as prefeituras definam outras fontes de recurso, como: cobrança sobre estacionamento em via pública, recursos de multas, créditos de carbono, taxação de carros de luxo que ocupam mais espaço público, etc.

Atualmente, a sociedade observa a predominância de projetos de transporte coletivo milionários (ou bilionários), isolados, polêmicos e sem articulação, muitos dos quais favorecem o transporte individual, prejudicando os modos ativos, transporte coletivo, meio ambiente e intensificando a segregação existente. Tais como os BRTs (bus rapid transit) e VLTs (veículo leve sobre trilhos), iniciativas municipais e estaduais fora de uma estratégia maior em nível metropolitano. A cultura de curto prazo, baseada em projetos desarticulados entre si, se sobrepõe ao planejamento de forma permanente, um problema de governança que se agrava com a falta de coordenação nas instâncias locais e estaduais para o planejamento, projeto e operação, dos futuros sistemas urbanos.

Cabe destacar que a Região Metropolitana de Salvador, apesar do seu porte e hierarquia urbana, carece de um Plano Metropolitano de Transportes de passageiros e cargas, fato gravíssimo que am-

plia as incertezas elencadas. Adicionalmente, o Município de Salvador segue se negando a participar da Entidade Metropolitana responsável pelo planejamento e integração das 13 cidades componentes da Região Metropolitana de Salvador - RMS, fragilizando todo o processo iniciado em 2014.

Portanto, evidencia-se, atualmente, em pleno século 21, que qualquer solução tecnológica de engenharia no futuro terá que contemplar as escalas metropolitana e macrometropolitana, compatibilizando as futuras demandas de carga e passageiros. Esta visão integrada deverá resgatar a importância do planejamento integrado do transporte e uso do solo, não sendo mais sustentável implantar de forma isolada apenas uma linha ou ligação, mas sim, pensar uma Rede ampla que atenda, principalmente, as necessidades logísticas e de mobilidade futuras para a RMS. Não podemos insistir nos projetos autônomos que, a muito custo, terminam formando colchas de retalhos repletas de lacunas.

A ausência crônica de planejamento compromete a qualidade dos serviços que serão outorgados ao cidadão, no futuro. São urgentes, portanto, ações estruturantes e priorização de investimentos em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Vivemos como se esta importante Política Nacional inexistisse, sendo ignorada pelos poderes executivos. As greves promovidas pelos rodoviários (que sofrem com péssimas condições de trabalho, inclusive assaltos diários nos ônibus) vêm seguidas de aumentos na tarifa, e não servem para questionar a ineficiência e falta de qualidade do sistema como um todo, pois o Conselho Municipal dos Transportes praticamente não atua de no debate e deliberações sobre as questões do sistema.

Em síntese, os planos urbanos e da mobilidade desenvolvidos em Salvador carecem de uma visão global e não favorecem a gestão integrada que a cidade necessita. Diversas estratégias de gestão podem ser estudadas, as quais deverão integrar objetivamente o setor empresarial rodoviário e metroviário, o taxista, o ciclista, o pedestre, o transporte marítimo e, tardiamente, a ampliação do transporte vertical (elevadores e planos inclinados). Todas as formas de deslocamento têm importância no Sistema de Mobilidade e, portanto, devem ser atendidas. Uma nova Rede de maior complexidade em relação à existente deve ser construída.

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 (públicos e privados), harmonizando interesses, visando implementar a futura rede integrada da metrópole.

A construção de consensos que viabilizem um modelo de cidade, mais equitativa e acessível, constitui-se na principal barreira para a formulação de políticas integradas, ou seja, criar as condições para uma metrópole mais justa e sustentável. Entretanto, apesar de termos em Salvador Planos Diretor e de Mobilidade Urbana (Planmob Salvador 2017), observa-se ações de especulação imobiliária determinando as futuras localizações, redes de transporte e funções urbanas. A falta de regulação municipal do solo urbano e dos atores envolvidos agrava este cenário, amplificando-se a segregação urbana existente, as distâncias e, por conseguinte, a dispersão das atividades urbanas, o qual impactará negativamente na qualidade e na tarifa dos sistemas de transporte público, sejam eles rodoviários ou metroferroviários, em nível urbano ou metropolitano.

---

# **VLT VS PORTO DE SALVADOR:**

**resgatar a importância do Planejamento  
dos Transportes**

*Juan Pedro Moreno Delgado*

**S**erá oportuno avaliar em profundidade as características técnicas propostas para o denominado Veículo Ligeiro sobre Trilhos - VLT de Salvador e se as mesmas são compatíveis com o layout da malha ferroviária existente no interior do estado da Bahia (a rede ferroviária atual) e o grande porto especializado em cargas gerais da cidade.

### Construindo uma Rede

O Novo PAC retomará os investimentos em Ferrovias, expandindo a malha ferroviária, visando uma maior racionalização da matriz de transporte nacional, sendo uma ação estratégica do Governo Federal da maior importância. Em paralelo, alavancar o desenvolvimento econômico no Estado da Bahia, o qual possui uma das menores rendas per capita do país, indica a construção de estratégias dirigidas a induzir o desenvolvimento regional, mediante a conectividade inter-regional e a atração de investimentos, integrada à elevação da qualidade de vida.

Nesse contexto, a Logística dos Transportes, ou seja, a cuidadosa concepção de uma rede integrada multimodal regional, para o transporte de passageiros e de cargas, terá um papel estratégico. Redes integradas sempre serão o produto de políticas integradas, ou seja, serão um desafio para a governança. Portanto, consideramos fundamental o Planejamento Regional e de Transportes da Região Macro-metropolitana de Salvador. Não termos claro o planejamento como atividade de interesse público elevará os riscos na implantação, administração e futura sustentabilidade econômica e social das diversas infraestruturas de transporte, em curso, na Bahia, sejam urbanas ou regionais.

Portanto, será de extrema urgência, no curto prazo, a concepção de uma rede integrada multimodal de transporte de passageiros e de carga, de escala macro-metropolitana. Esta Rede de transporte deverá articular as regiões econômicas Metropolitana de Salvador com as do Recôncavo Sul e Norte, onde se concentram as localidades com os maiores PIBs industriais e de Serviços, do Estado da Bahia. Qualquer solução tecnológica de engenharia de transportes, no futuro, terá que contemplar as escalas metropolitana e macro-metropolitana, compatibilizando as futuras demandas de carga e passageiros, mediante uma visão integrada.

Resgatar a importância do planejamento significa que não é mais sustentável implantar de forma isolada apenas uma linha ou ligação, senão melhor, pensar uma Rede ampla que atenda principalmente as necessidades logísticas futuras que estarão sediadas na Baía de Todos os Santos e no porto de Salvador. Não podemos insistir em projetos isolados, qual colcha de retalhos, necessitamos urgentemente construir uma Rede.

Nesse contexto estão inseridos projetos tais como, o atual VLT de Salvador, em implantação na cidade o qual deverá observar:

- a) os estudos de microacessibilidade e integração modal necessários, visando não penalizar o usuário, frente à difícil topografia da região;
- b) a adequada conexão com o Centro da cidade de Salvador, a qual não está prevista no curto prazo, assim como,
- c) principalmente o adequado uso da sua faixa de domínio de origem federal, importante eixo por onde transitaram no passado trens de

carga e de passageiros intermunicipais, simultaneamente.

Por conseguinte, para o adequado atendimento da demanda logística futura que estará sediada no porto de Salvador, será necessário implementar soluções de transporte multimodais na atual faixa de domínio do antigo trem do subúrbio ferroviário, o qual dava acesso a este Porto, não apenas atender a demanda local com um projeto de transporte público VLT que interdite o acesso do trem de carga.

### **O porto como solução para o isolamento logístico**

Apesar das divergências existentes, o Porto de Salvador está demonstrando ser produtivo e será estratégico para o desenvolvimento econômico do nosso estado, pela sua tendência a se especializar no trânsito de contêineres e cargas gerais. A sua ampliação e requalificação com vistas a absorver o atual crescimento do calado das embarcações no âmbito da navegação internacional é um fato, até por ser o mais bem posicionado no continente e mais apropriado em termos da geomorfologia da baía onde se localiza. Recentemente foi noticiado que o porto de Salvador receberá navios porta-contêineres da classe 366m no seu terminal (portal A Tarde, 10.05.24). Por conseguinte, o seu acesso ferroviário deve ser preservado, e modernizado com o objetivo de absorver a demanda reprimida por cargas.

Entretanto, isolar este porto implantando trilhos para um VLT de passageiros com bitola de 1,435 m, ou seja, com uma seção que não permitiria conexão com a rede existente ou pla-

nejada, só perpetuaria o isolamento logístico da Bahia. Em outras palavras, a implantação deste VLT urbano impedirá o acesso dos trens de carga ao porto de Salvador, por causa da bitola adotada, o que parece a toda vista no mínimo contraditório. Em função do sítio geográfico e da ocupação urbana irregular na área é muito difícil identificar um caminho alternativo para o trem regional de carga.

O planejamento nacional integrado de logística e de transportes está pautado por uma estratégia de desenvolvimento nacional, baseada na integração, em termos de conexões e layout futuro, da malha ferroviária, ou seja, das ferrovias existentes e daquelas planejadas as quais passarão por um processo de transição para ligações com bitola larga (1,60 m). Em termos de percentagem, nacionalmente predomina a bitola métrica, podendo esta coexistir de forma transitória com a denominada bitola padrão nacional de 1.6 m. Este princípio, por precaução, se aplica para toda a rede ferroviária de transporte futura, ou seja, visando uma estratégia abrangente de desenvolvimento, não é recomendável a compra de material rodante (ou seja, um VLT), sem antes observar aspectos relativos ao dimensionamento e concepção de vias e infraestruturas. Adicionalmente, não é de conhecimento público qualquer estudo técnico que indique a obsolescência do porto de Salvador, como para fechar o seu acesso ferroviário. Ferrovias conectando e abastecendo portos são as soluções mais sustentáveis possíveis, em termos do uso do espaço, do tempo e da energia, para o transporte de cargas... voltaremos aos modos rodoviários em pleno século XXI?

## Em síntese

Sintetizando, fechar definitivamente o acesso de trens de carga ao porto de Salvador impedirá criar os sistemas logísticos integrados e estruturantes que possibilitem conectar eficazmente Salvador com outras regiões do Brasil, o que terá um elevado impacto econômico e social no Estado. A futura rede ferroviária integrada, de passageiros e cargas da Bahia, deverá estar eficazmente conectada com a rede nacional existente e/ou planejada, visando enfrentar a estagnação do desenvolvimento oriunda do atual isolamento logístico do nosso Estado. Por conseguinte, cabe analisar a compatibilidade da bitola proposta para este equipamento dimensionada em 1,435 na licitação em curso e os seus impactos na economia regional. Sem dúvida evidencia-se a ação

do empreendedorismo urbano - regional no cenário descrito, e será necessário construir consensos, porém, sem deixar de ouvir a sociedade organizada.

Atrair investimentos é importante, entretanto, no século 21 só será possível na medida que a Bahia tenha uma clara visão objetivo do Ordenamento Territorial e do Desenvolvimento Social e Econômico desejado. O estatuto da metrópole e o Concidades estadual abrem possibilidades para alicerçar a gestão com a Participação Social de tal forma que possamos produzir Planos com Programas e Metas cujos horizontes temporais ultrapassem os 4 anos de gestão, por conseguinte, o nosso desafio atual é mudar a cultura do não-planejamento existente e recuperar o desempenho das nossas Redes Técnicas, conectando eficazmente o extenso Território Baiano e integrando-o com o planeta.



**EIXO**  
**SANEAMENTO**

---

# **EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS ACONTECENDO E O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO DE SALVADOR, ONDE ESTÁ?**

*Claudia Monteiro Fernandes*

Com a recente tragédia vivida no estado do Rio Grande do Sul por conta dos grandes alagamentos, ficou evidente a necessidade de pensar as cidades para além de questões imediatas, mas com base em planejamento de médio e longo prazos. Salvador é uma capital com histórico de alagamentos e deslizamentos, com riscos elevados principalmente em áreas de densa ocupação desordenada do seu território.

As consequências são desastrosas, sobretudo nas vidas dos moradores de bairros populares, em áreas periféricas e do miolo da metrópole. Esse risco vem crescendo com a expansão da ocupação dos municípios metropolitanos do entorno de Salvador. Uma questão política fundamental é pensar o saneamento básico integrado, prevenindo tragédias anunciadas e já vivenciadas inúmeras vezes na região. Falar de saneamento é tratar de obras que nem sempre são visíveis à população, tais como a gestão das águas, a coleta e o tratamento de resíduos.

Com a visibilidade da tragédia anunciada na região Sul, ficou mais que evidente, afinal, que precisamos nos questionar o que é feito dos resíduos sólidos produzidos todos os dias na metrópole, como estão nossos rios, a água que consumimos todos os dias e para onde vai o esgoto. São temas que raramente estão nas pautas dos discursos políticos em momentos de campanha para eleições municipais, como o que vivemos hoje no Brasil.

De acordo com o [Ranking do Saneamento de 2024](#), estudo que avalia os indicadores de saneamento básico dos 100 maiores municípios do Brasil, com dados de 2022, Salvador é o 49º município em qualidade de saneamento, ainda que seja o quarto maior município

em termos populacionais entre os estados. A região metropolitana de Salvador é a oitava maior e tem a segunda maior [tarifa de serviços de saneamento](#) (6,20 R\$/m<sup>3</sup>), ficando atrás apenas da tarifa da região metropolitana de Porto Alegre (7,4 R\$/m<sup>3</sup>).

## Planejamento para que?

Pode até parecer óbvio, mas uma das principais maneiras de prevenir e se preparar para eventos climáticos extremos é planejar intervenções necessárias para a vida na metrópole. No Brasil, o Marco Legal de Saneamento tem mais de 20 anos e tem por base a Lei nº 9.984, de 2000, assim como a Lei nº 12.305, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei nº 11.445/2007, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que se constitui no principal instrumento da política federal de saneamento básico. O Plano possui horizonte de vinte anos (2014 a 2033), devendo ser avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos.

A meta do Plansab é a universalização dos serviços básicos de saneamento até 31 de dezembro de 2033, assegurando o atendimento a 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto. O Plansab original estabeleceu metas de universalização dos serviços de abastecimento de água potável em 2023, meta não atingida, e de coleta de resíduos domiciliares em todas as áreas urbanas do Brasil em 2033, bem como para a instalação de unidades hidrossanitárias em todo o território nacional até 2033.

Vamos nos dedicar aqui a analisar um indicador da gestão do Plansab: proporção de municípios com Plano

Municipal de Saneamento Básico. Esse indicador tem relação com a gestão federativa do saneamento de forma descentralizada, estabelecendo responsabilidades aos gestores municipais, respeitando as diretrizes estabelecidas no plano nacional.

O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é o instrumento de planejamento instituído pela Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico. É considerado um dos principais instrumentos do marco regulatório para o setor de saneamento no Brasil.

O documento tem como objetivo estabelecer um planejamento das ações de saneamento, que atenda aos princípios da política nacional. A intenção é melhorar a promoção da saúde pública para toda a população, diante da melhoria nos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e limpeza urbana, relacionada ao manejo de resíduos sólidos e drenagem, e atrelada ao manejo das águas pluviais urbanas.

De acordo com o último relatório de monitoramento de 2021, publicado apenas em abril de 2023, em 2021, 1.651 municípios declararam possuir PMSB (32,2%), ainda longe da meta estabelecida para 2023, de 51% dos municípios com PMSB, do total de 5.565 municípios do Brasil. O Nordeste, por sua vez, foi a região com situação mais crítica em relação à existência de PMSB, uma vez que apenas 16,7% de seus municípios possuíam o Plano em 2021, o equivalente a 299 municípios (de um total de 1.794). Salvador não estava entre esses municípios em 2021.

## Existe planejamento em Salvador?

No caso de Salvador, capital onde habitam 70,8% da população da RMS, com densidade demográfica das mais elevadas do país (7.050 hab/km<sup>2</sup> em sua área emergsa), estabeleceu-se em 2011, por meio da Lei nº 7.981, um convênio de cooperação com a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A, vinculada à Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento do Governo Estadual, e criou-se o Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB), que foi regulamentado apenas em dezembro de 2023, mais de 12 anos depois.

Em 2011, a prefeitura chegou a anexar à Lei nº 7.981 o que chamou de Plano Municipal de Saneamento Básico, elaborado em 2010, mas que continha, na verdade, no Volume I, uma Caracterização Geral do Município (diagnóstico de 159 páginas), e no Volume II - Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Salvador (216 páginas, sendo 185 delas contendo outro diagnóstico). O então chamado PMSB apresentava metas de curto (4 anos) e longo (8 anos) prazos. No entanto, não houve divulgação de qualquer relatório de monitoramento de resultados relacionados àquele documento.

A Embasa chegou a anunciar que “o Plano de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Salvador ([PES-RMS](#)) [seria] estabelecido como prioridade para início no ano de 2021, com prazo de execução de 30 (trinta) meses”, o que não aconteceu. Com a assinatura de convênio com a Embasa, a prefeitura de Salvador, na prática, delegou a gestão da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ao governo do Estado. No entanto, o governo não é signatário direto do convênio, o que parece levar

a uma insegurança jurídica nessa relação, colocando em risco os direitos da população da RMS à água e ao saneamento.

Em março de 2023 a prefeitura de Salvador anunciou, 13 anos após a primeira “versão” de 2011, uma versão preliminar do Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado de Salvador ([PMSBI Salvador](#)), assim como uma minuta de Projeto de Lei elaborada pelos consultores contratados pela Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas (Seinfra) em julho de 2022, que, até a data de elaboração deste artigo, em junho de 2024, ainda estava “aguardando aprovação”.

Segundo a Seinfra, a audiência pública de 15 de março de 2023 aconteceu após a última consulta pública, realizada no dia 1º de março do mesmo ano, que foi a conclusão de um processo que envolveu consultas públicas, workshops com especialistas, eventos participativos, oficinas setoriais e reuniões com o Conselho Municipal de Salvador, dentre outras atividades. Na audiência pública, o desafio foi opinar pelo menos sobre um sumário de 400 páginas, em uma sessão que se iniciou às 17h de uma quarta-feira.

### **Resumindo, apesar dos inegáveis avanços, na prática, o PMSB de Salvador ainda está no papel.**

E a catástrofe recente de Porto Alegre e outros municípios do RS mostrou que são necessários planos e ações do poder público, que levem em consideração a transição climática que já vivemos, com a ocorrência, cada vez mais, frequente de eventos meteorológicos extremos, que não respeitam fronteiras municipais, mostrando que é necessário superar o “[urbanismo de projetos](#)”, formular planos

integrados que além dos aspectos setoriais e das restrições dos limites municipais, tomem como unidade de planejamento as bacias hidrográficas, e que será preciso rever a política de tamponamento de rios urbanos e [erradicação de áreas verdes](#) que a prefeitura de Salvador vem adotando de modo sistemático.

### **Pensando o futuro agora**

Desde 2015, o Brasil assinou a Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU), que apresentou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma agenda de sustentabilidade adotada pelos países-membros da ONU para ser cumprida até 2030. O objetivo número 6 é “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”. Nesse objetivo, estão definidas como metas a distribuição de água de forma igualitária para a população mundial, a melhoria da qualidade da água, o fim da defecção a céu aberto e a garantia de saneamento para todos. Observar as desigualdades de raça e gênero no acesso à água, saneamento e reciclagem faz parte desse objetivo. A atuação dos poderes locais é fundamental para que esses objetivos sejam atingidos.

Os debates das candidaturas municipais em 2024 podem, portanto, ser uma excelente oportunidade para sabermos quais as propostas dos candidatos para superar esse grande desafio em Salvador e sua região metropolitana. Até o momento, o que se percebe é que implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento, também partes do ODS 6, parece algo bem distante da nossa realidade.

---

# **SALVADOR COMO CIDADE INTELIGENTE:**

a coleta de resíduos está valendo?

*Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi*

O mundo contemporâneo vem sendo descrito como pleno de avanços científicos e tecnológicos. Por outro lado, repleto de crescentes agressões ecológicas relacionadas, por exemplo, ao incorreto descarte, coleta, tratamento e destinação final do “lixo” das metrópoles.

Alguns desafios estão ligados ao processo transformador, que as metrópoles vêm sofrendo, para aprimorarem seus sistemas de saneamento, mobilidade, energia, segurança e digitalização, ou seja, a busca para modificar o padrão atual dos centros urbanos até a condição de cidades que atendam aos anseios dos cidadãos e da modernidade. A condição para a obtenção do status de Cidade Inteligente (CI) não comporta perigos à saúde pública e ao meio ambiente.

Cidadãos aspiram ao aprimoramento das ações de gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) gerados, atividade importante para elevar o status de uma cidade para o de CI. Precisamos ter em vista a importância da adoção de um processo progressivo para a obtenção desse aprimoramento, por meio da observância da Legislação, da instalação de infraestrutura moderna e do engajamento e participação dos cidadãos. Na maioria das cidades brasileiras, ainda é desafiadora a garantia de gestão adequada de RSU, assertiva embasada pela inexpressiva taxa de 3% de reciclagem, informada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe, 2020).

Em 2023, a cidade de Salvador foi classificada em nono lugar pela edição do estudo desenvolvido pela empresa de consultoria Urban Systems. A divulgação foi anunciada durante a abertura da IX edição do Connected Smart Cities &

Mobility - CSCM, que vem revelando as cidades brasileiras com maior potencial de desenvolvimento.

A classificação no nono lugar é um feito incrível, quando se cogita que essa edição mapeou 656 municípios com mais de 50 mil habitantes e considerou 74 indicadores em 11 eixos temáticos, tais como: Mobilidade; Urbanismo; Meio Ambiente; Tecnologia e Inovação; Economia; Educação; Saúde; Segurança; Empreendedorismo; Governança; e Energia. Para Salvador, os eixos de Tecnologia e Inovação estão na 7ª posição em relação às outras cidades brasileiras, sendo a 1ª no Nordeste. Em relação às demais dimensões, Salvador sobressai em: Urbanismo e Empreendedorismo, 11ª posição; Governança, 18ª posição; Mobilidade, 19ª posição; Saúde, 35ª posição e, Meio Ambiente, 40ª posição. Vale ressaltar que, nos demais eixos, sequer pontua dentre as 100 primeiras cidades brasileiras.

A nossa proposta é examinar e comentar resultados relativos aos indicadores dos serviços de resíduos sólidos, particularmente os da reciclagem. Portanto, busca-se compreender quais conexões e desafios articulam atividades relacionadas à classificação adotada para alcance de CI e a gestão dos resíduos recicláveis em Salvador.

O Eixo Meio Ambiente do estudo do CSCM/2023 aponta para 14 indicadores, sendo cinco relacionados ao saneamento básico: atendimento urbano de água; atendimento de esgoto; tratamento de esgoto coletado; cobertura da coleta de resíduos sólidos e recuperação de materiais reciclados. No que concerne aos RSU, os indicadores anunciados foram recolhidos do Diagnóstico dos Resíduos Sólidos do Sistema Nacional de Informa-

ções de Saneamento - SNIS, que serviu de fonte para o estudo do CSCM.

As normas ABNT Certificadora (Associação Brasileira de Normas Técnicas) são responsáveis pelas adequações das normatizações de produtos e serviços da ISO (Organização Internacional de Normalização) para a realidade brasileira. A Norma ABNT NBR ISO 37122/2020 trata dos Indicadores para cidades inteligentes, dividida em 23 eixos, compostos por 80 indicadores.

Dentre os requisitos do Eixo 16 da ABNT, relativo aos resíduos sólidos, encontram-se seis indicadores que fazem diferença quando aplicados adequadamente nas cidades, tornando-as aptas para alcance de status CI, são eles: porcentagem de centros de coleta (contêineres) de resíduos equipados com telemetria; porcentagem da população da cidade que dispõe de coleta de lixo porta a porta com monitoramento individual das quantidades de resíduos doméstico; porcentagem da quantidade total de resíduos da cidade empregada para gerar energia; porcentagem da quantidade total de resíduos plásticos reciclados na cidade; porcentagem das lixeiras públicas que são dotadas de sensores; e, porcentagem de resíduos elétricos e eletrônicos da cidade que são reciclados (ABNT, 2020).

No esforço de examinar se os requisitos acima preconizados sobre os resíduos recicláveis em Salvador são condizentes aos de uma Cidade Inteligente, faremos algumas inferências. Um dado importante, mas não computado pelos requisitos da ABNT, já que é questão de saúde pública, é sobre a cobertura da coleta total dos resíduos sólidos. Salvador se encontra adequada, 97%. Dados informados pelo Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Salvador, do ano de

2020, apresentados pela administração municipal, indicam que foram coletadas aproximadamente 913.571 mil toneladas de resíduos sólidos domiciliares, sendo que o estudo gravimétrico aponta para 34% de material reciclável e passível de Logística Reversa (papel, papelão, vidro, metais, plásticos, etc), 21,90% de material biodegradável e 44,10% de rejeito (SEINFRA, 2023).

Entretanto, perscrutando e persistindo na análise, dados da mesma fonte mostram uma situação preocupante: as instalações e equipamentos envolvidos na coleta seletiva para resíduos sólidos domiciliares. São citados apenas 2 EcoPontos e 5 pontos de coleta com contêineres subterrâneos/elevados, que não dispõem de sensores ou mecanismos de controle e pesagem. Além dessas instalações, divulga a taxa de 1,05%, para material reciclado, o que representa um terço da média brasileira.

Esta constatação pode ser um dos reflexos da retirada de Coletores de Pontos de Entrega Voluntária - PEV durante a pandemia e não recolocados. Vale ressaltar que, em 2015, o poder público municipal iniciou um Programa de Coleta Seletiva - PCS na capital baiana, que consistiu na instalação de 150 PEV distribuídos em 50 bairros. Porém, no mês de abril de 2020, todos os PEV foram desativados dos locais pela gestão municipal, encerrando uma importante iniciativa pública de coleta seletiva destinada à reciclagem, à logística reversa e à economia circular, atividades altamente qualificadas.

Sob a ótica da sustentabilidade, da oferta de serviços de saneamento de qualidade, do correto manejo dos RSU, para uma cidade ser classificada como inteligente o apropriado seria desenvolver mais programas de coleta seletiva, antecipando

o atendimento previsto pelas normas instituídas, assim como a promoção de ações de engajamento e sensibilização dos cidadãos e a disposição de infraestrutura adequada. Além de inserir economicamente os catadores de materiais recicláveis, profissionais responsáveis pela coleta e destinação dos resíduos para reciclagem. Cidades Inteligentes devem possuir uma política pública efetiva de coleta seletiva, com a inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis, visto que, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2017), são os responsáveis por cerca de 90% de todo o material que chega a ser reciclado no Brasil.

No nosso entendimento, quanto à gestão adequada para os serviços de resíduos sólidos de uma CI, nota-se que Salvador ainda não se encontra com a competência esperada para os indicadores atribuídos na norma ABNT NBR ISO 37122/2020. Nesse quesito, Salvador não se adequaria como uma das primeiras cidades inteligentes do território nacional.

A coleta seletiva deve estar inserida entre os principais pilares de soluções inteligentes, para melhorar a vida de seus habitantes, promover a emancipação social e garantir um futuro sustentável nas cidades.



**EIXO**  
**TRANSIÇÃO ECOLÓGICA**

---

# MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR E O PLANEJAMENTO PARA A TRANSIÇÃO ECOLÓGICA DAS CIDADES

*Erika do Carmo Cerqueira*

*Maria das Graças. B. Gondim dos Santos Pereira*

Com poucas exceções, os estudos urbanos têm se ocupado, prioritariamente, ao longo das últimas décadas, em abordar as questões urbanas contemporâneas quanto às tendências dos modos predominantes de expansão metropolitana: da concentração à suburbanização e à conurbação, formas da expansão metropolitana características do período do desenvolvimentismo; e, da metropolização e peri-metropolização do território às formas ditas pós-metropolitanas (SOJA, 2000), características do atual período de acumulação flexível.

A compreensão das dinâmicas territoriais, fundamentais, tem focalizado preponderantemente as dimensões relacionadas às questões sociais, econômicas e espaciais metropolitanas como: a funcionalidade do sistema urbano e metropolitano com destaque para a fragmentação e a segmentação, a mobilidade, o acesso a serviços – educação, saúde e segurança –, as condições de moradia e vulnerabilidade social, oportunidades de geração de emprego e renda.

A dimensão ambiental e ecológica, nas dinâmicas de expansão metropolitana compareceram, até aqui, de modo secundário, mesmo com as garantias legais para elaboração de planos urbanísticos com o grifo da sustentabilidade, desde o Estatuto da Cidade (2001). No jogo de forças para a ocupação e uso do território, as inscrições capitalistas têm contornado restrições e normas urbanístico-ambientais. Constatam-se inúmeros registros de violações dos dispositivos legais de proteção/preservação ambiental, o que evidencia quão impregnado culturalmente está o desconhecimento das implicações do ambiente para a vida no planeta.

As preocupações com a produção da cidade e de áreas urbanas com rela-

ção ao quanto significam em termos de quebra dos ciclos ecológicos, de supressão dos serviços ecossistêmicos<sup>1</sup>, quanto afetam outras espécies que coexistem no mesmo território ou quanto impactam em termos de perda de captura de carbono e como implicam nas mudanças climáticas, dentre outras variáveis, estas, estão mais distantes ainda das concepções de planejamento urbano e regional.

Lamentavelmente, chegamos ao ponto delicado onde a quebra das relações de coexistência entre espécies, quebra dos ciclos ecológicos e consequente perda de serviços ecossistêmicos, nos colocaram no umbral da condição de resiliência do planeta. Em particular, com forte contribuição do modo de vida concentrado da população mundial em áreas urbanas, estimado em 70% em 2050 (ONU News, 2019).

Embora as áreas urbanas totalizem aproximadamente 3% da superfície do planeta, a pegada ecológica das cidades corresponde de dez a cem vezes o seu tamanho para produzir os fluxos de energia, bens materiais e serviços não materiais. Destacam-se cinco tipos de mudança global que afetam e são afetados pelas mudanças nos sistemas urbanos: mudanças no uso do solo e cobertura, ciclos biogeoquímicos, clima, sistemas hidrológicos, e biodiversidade, com impacto global da ordem de: 78% das emissões de carbono, 60% do uso residencial da água e 76% de uso de madeira florestal (GRIMM, et al., 2008).

Clareza sobre este quadro de comprometimento ambiental e ecológico muitos já têm, há algum tempo. Outros seguem desavisados ou aderem a atitudes ne-

<sup>1</sup> Serviços ecossistêmicos como quadro de avaliação territorial para detectar o impacto nas componentes ecológicas, na pegada ecológica.

gacionistas apoiadas em narrativas contraditórias, argumentos que não mais resistem ao efeito demonstrativo das mudanças climáticas denotadas nos eventos desastrosos que compõem na mídia com regularidade, situação já reconhecida por organismos internacionais como de emergência climática.

Certamente o estado de alerta ante os desastres climáticos vem transformando as percepções sobre a importância de não apenas preservar a condição humana de vida, mas de preservar as condições de vida para o conjunto das espécies que conosco cocriam a condição de vida neste planeta (GLEISER, 2024).

Nesse contexto, buscou-se discutir brevemente o comportamento da tem-

peratura da superfície na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e sua relação com as alterações do uso da terra no espaço regional, no intervalo de 1985 a 2022, cerne do período do modo de produção capitalista de acumulação flexível, Figura 11. O período é característico de grandes investimentos estrangeiros diretos, empreendimentos do setor de turismo, da indústria e da criação da base urbana de suporte ao desenvolvimento destes setores que, paulatinamente, foram especializando o território, adequando-o às suas prioridades.

Os cartogramas (a) e (b) ilustram claramente o aumento da temperatura da superfície na RMS ao longo dos últimos 37 anos. Nos cartogramas (c) e (d) perce-

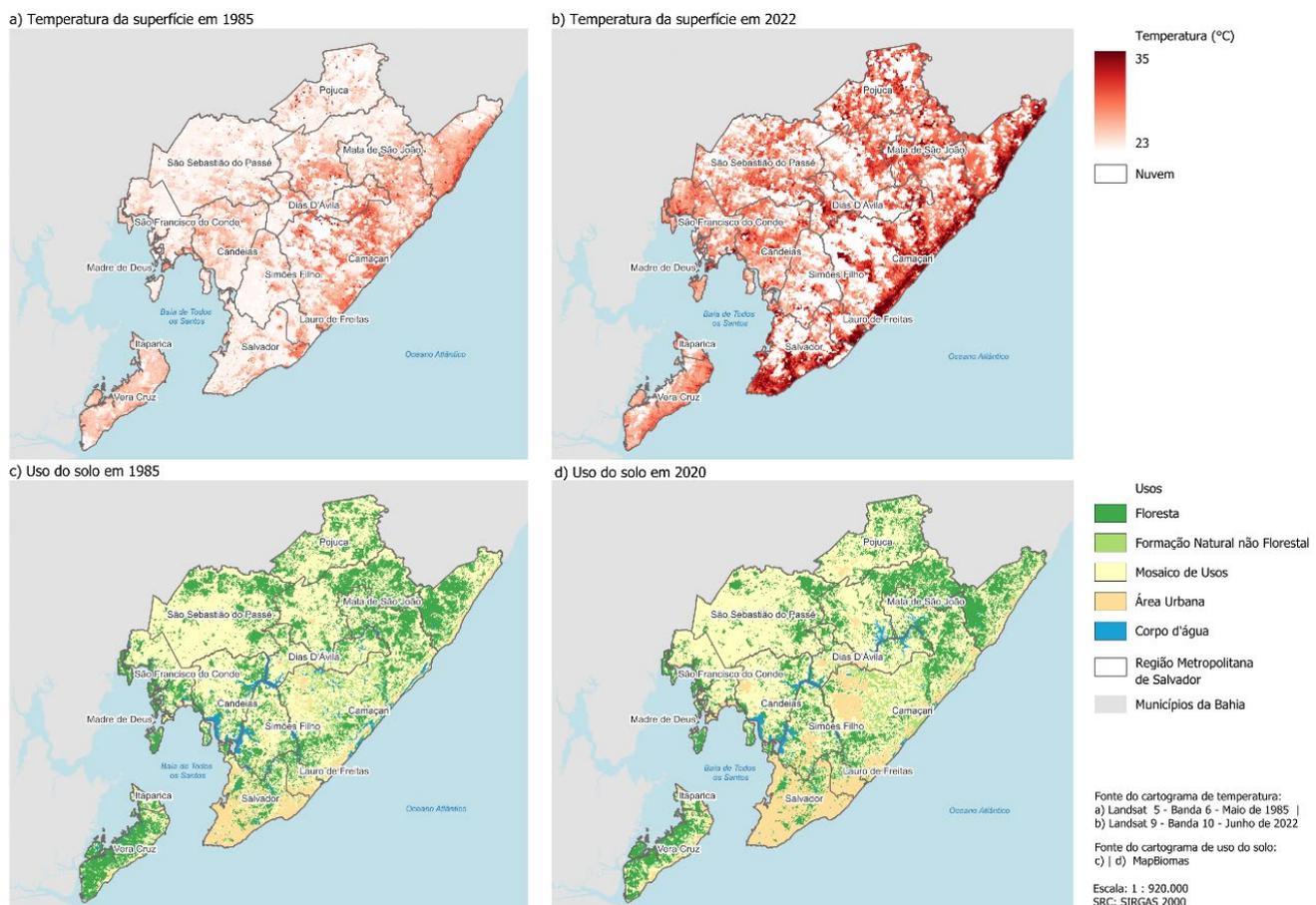


Figura 11 - Relação entre temperatura da superfície e a mudança do uso do solo de 1985 a 2022. Elaboração das autoras.

be-se grande transformação nos padrões de uso do solo desse território, sugestivo de implicação direta na temperatura. Destaca-se o crescimento das áreas urbanas durante este período aumentou aproximadamente quatro vezes (em 1985 eram 9.964 ha<sup>2</sup> e em 2020 eram 38.500 ha<sup>2</sup> de área urbanizada). Nos cartogramas, também é perceptível que as perdas de cobertura vegetal implicaram em aumento de temperatura localizado.

Esse espaço produzido, tem impacto direto na redução exponencial do albedo da superfície urbana (coeficiente de reflexão da superfície) que passa a absorver uma maior parte da radiação solar produzindo as ilhas de calor urbanas, e que podem alterar o ambiente atmosférico com incidência direta na recorrência e intensidade de eventos hidrológicos extremos como inundações e deslizamentos.

A RMS é historicamente palco de eventos climáticos extremos, especialmente Salvador e Lauro de Freitas (Peixoto, 1968; Gonçalves, 1992; Santana, 2014; Silva, 2016; Cerqueira, 2019), seja por sua geomorfologia desde morros à planícies inundáveis, seja pelo modelo de ocupação, pela lógica do mercado ou do Estado ou pela lógica da necessidade (Abramo, 2007); seja pela tomada de decisões por um modelo que como dito acima produz um espaço urbano que compromete os ciclos ecossistêmicos.

Considerando que a mudança do uso da terra é apontada como o fator que maior impacto causa nos serviços ecossistêmicos e nas mudanças climáticas, isto coloca nas mãos do gestor público municipal e regional a grande responsabilidade, como principal agente regulador de atividades e empreendimentos, de assegurar o não agravamento do quadro de desempenho ambiental e ecológico atual

e de empenhar-se em recuperar condições desfavoráveis já existentes.

### **A questão central é qual será nosso modelo de planejamento urbano para o futuro?**

Continuar com o atual modelo é prolongar os problemas atuais, que diante das mudanças climáticas e do status quo da realidade social, econômica, física do território da RMS, só leva a um cenário de intensificação das inundações, deslizamentos, desabamentos, perdas econômicas e de vidas, especialmente da população mais vulnerável.

De fato, o Plano Diretor Municipal é o principal instrumento de gestão à disposição dos gestores municipais. Os resultados acumulados de danos ambientais sinalizam que as estratégias utilizadas e modelo de desenvolvimento que vem sendo adotado nestes Planos Diretores, até então, são comprovadamente insatisfatórios ou contêm equívocos metodológicos que precisam ser realinhados na perspectiva do enfrentamento da crise climática e ambiental.

Um futuro diferente, perpassa por um planejamento urbano voltado para a transição ecológica das cidades. Abordagem que vem sendo amplamente discutida por profissionais e teóricos de diversas áreas, e, que, de maneira generalista, perpassa pelas premissas de redução das emissões de gases de efeito estufa, eficiência energética, conservação e gestão sustentável dos recursos naturais, economia circular, justiça social e inclusão e inovação e desenvolvimento tecnológico.

As revisões periódicas, obrigatórias, dos Planos Diretores são momentos para a sociedade exercer o controle sobre os rumos do seu território. A for-

mulação de um instrumento de gestão, mais condizente com o propósito de realizar a transição ecológica das cidades e enfrentar o desafio para a transição energética e descarbonização das cidades, é necessária. É de igual modo premente, implementar o paradigma da sustentabilidade no planejamento agregando a Ecologia Urbana como diferencial às concepções interdisciplinares, já incorporadas às práticas de planejamento urbano e regional.

A perspectiva de a Ecologia Urbana agregar novas possibilidades para as cidades e áreas urbanizadas, num ciclo biogeofísico dos ecossistemas em que se inserem, configura, numa visão sistêmica, um conjunto de abordagens metodológicas que devem ser concomitantemente trabalhadas: novas variáveis a serem valorizadas e valoradas; sistemas de avaliação daquelas variáveis mais re-

presentativas da garantia de não agravamento do quadro ambiental e ecológico; condicionamento de abertura de novas áreas para empreendimentos à recuperação e reconstituição ambiental, para assegurar o balanço e o não agravamento das condições em relação às variáveis chave, minimamente.

Enfim, saliente-se que é crucial, nas eleições municipais deste ano, estar atento aos candidatos, prefeitos e vereadores, que defendem pautas relacionadas à essa transição ecológica das cidades. Vai exigir dos planejadores sua reinvenção, mas traz a possibilidade de iniciarmos a transição ecológica dos espaços urbanos pautada pelo imperativo da correção de rumos e ajuste do nosso grande equívoco civilizatório: o da exploração ilimitada de recursos que são finitos levando ao umbral do risco da condição de vida no planeta.

# **CENÁRIO E PERSPECTIVAS**

---

# **SALVADOR:**

passado, presente e futuro

*Gilberto Corso Pereira*

No ano em que teremos eleições municipais a grande interrogação que podemos fazer é sobre o futuro da cidade. Qual o futuro (possível, provável ou plausível) de metrópoles periféricas como Salvador nas próximas décadas do século XXI? O ponto de partida para responder a essa questão é conhecer o estado atual da metrópole, que carregou do passado, pela sua evolução histórica, um conjunto de legados e passivos em diversas áreas – sociais, ambientais, econômicas, de acessibilidade e mobilidade, de governança urbana e metropolitana.

A Salvador metrópole foi objeto de diversos estudos e publicações do Núcleo Salvador do Observatório das Metrópoles (dentre outros, ver: CARVALHO; PEREIRA, 2008, CARVALHO; PEREIRA, 2014, PEREIRA; SILVA; CARVALHO, 2017, PEREIRA; FERNANDES, 2022). Esses estudos, base deste e de outros textos neste livro, revelam que a metrópole de hoje, já antes da irrupção da pandemia de Covid-19 em 2020, legava para o futuro de seus habitantes questões e problemas como:

- a) segregação socioespacial e desigualdade social;
- b) altos custos sociais relacionados com o acesso cotidiano ao trabalho, consumo e estudo pelas dificuldades de circulação que acontecem em uma metrópole com uma estrutura territorial ao mesmo tempo concentrada, dispersa e sem uma rede adequada de transporte coletivo;
- c) qualidade e distribuição espacial da moradia e infraestrutura urbana – redes técnicas, equipamentos, serviços urbanos – que refletem os processos de fragmentação socioespacial em curso;

- d) degradação do ambiente natural e construído.

### A metrópole do século XX

Na Salvador colonial, o Recôncavo, a região em torno da Baía de Todos os Santos, desempenhou um papel de relevo na vida econômica da cidade que, desde cedo, apresentava uma ocupação densa nas cumeadas próximas à Baía de Todos os Santos. Entre os anos 1940 e 1950, a cidade experimentou um crescimento demográfico causado, em grande medida, pelas migrações. Nesse período, a estrutura espacial de Salvador se modificou em função de vários fatores, como a reestruturação do centro da cidade, que ia tendo suas funções, até então predominantemente residenciais, substituídas. A população de alta renda, que até os anos quarenta ali se concentrava, passou a habitar em outros espaços. A população de baixa renda ocupou as velhas edificações e fez crescer a demanda por novas áreas residenciais, forçando a expansão da periferia urbana, então representada pelos fundos de vale não drenados e por outras áreas ainda não urbanizadas, particularmente nas encostas.

A expansão e modernização urbana se iniciou em uma região pobre e incipiente, caracterizada pela estagnação econômica ao longo de décadas. A transformação se deu de forma rápida e abrupta, entre as décadas de 1960 e 1970, com a realização de grandes obras que acompanharam e anteciparam os vetores da expansão urbana e com uma intensa ocupação informal de famílias de baixa renda nas periferias. A abertura das avenidas de vale extirpou do tecido urbano mais valorizado os assentamentos populares, que ocupavam os fundos, até então inacessíveis,

dos numerosos vales de Salvador. Na década de 1980, consolidou-se um novo centro urbano, impulsionado por grandes empreendimentos públicos e privados realizados na década anterior.

Chegamos ao final do século XX com uma cidade que pode ser descrita pelo cenário apresentado em publicação de 1996 da Prefeitura de Salvador (PMS), no governo (1993 à 1997) da prefeita Lídice da Mata, da então terceira cidade do país em população (2,2 milhões de habitantes, pelo censo demográfico de 1991). O cenário destacou as seguintes características:

- a) altas taxas de crescimento demográfico, com acentuada desigualdade social;
- b) subnutrição infantil e doenças endêmicas;
- c) desequilíbrio espacial de padrões de urbanização e ocupação do solo;
- d) habitações populares irregularen-

te edificadas ... ou em áreas de alto risco;

- e) degradação física dos espaços públicos;
- f) agressões ao meio ambiente agravadas pelas reduzidas inversões em saneamento básico;
- g) limpeza urbana deficiente;
- h) sistema de transporte coletivo sobrecarregado [...]

O que surpreende é que o cenário descrito na publicação dos anos 1990 poderia descrever perfeitamente a metrópole contemporânea, com a exceção de parte da primeira frase, que menciona um alto crescimento demográfico, pois o censo de 2022 mostrou uma inversão desta curva, e Salvador, hoje a quinta cidade do país, passou por um processo de decréscimo que é discutido no primeiro capítulo deste livro.

Parafraseando o sociólogo e urbanista Richard Sennet (2006), a cidade em que desejamos viver deve ser limpa e segura, dotada de serviços públicos eficientes, infraestrutura adequada, apoiada por uma economia dinâmica, prover estímulos culturais aos cidadãos e superar as divisões da sociedade em cor, classes e crenças. Essa não era a cidade do final do século passado, não é a cidade em que vivemos hoje, nem parece ser a metrópole futura.

O reconhecimento dos problemas do presente e seu enfrentamento por meio de políticas públicas poderia mitigar ou mesmo resolver uma evolução prevista com base em tendências conhecidas. Não foi o que aconteceu com Salvador, cujo legado para as primeiras décadas do século XXI foi: intensa segmentação social e espacial; graves problemas de mobilidade; políticas habitacionais e de transporte que aprofundam a segregação



Figura 12 - Salvador rumo ao futuro. PMS. 1996

socioespacial e impulsionam a dispersão urbana; problemas ambientais que se agravam pela falta de ordenamento territorial metropolitano e ausência de políticas públicas adequadas e coordenadas por meio das quais sejam enfrentados os problemas urbanos e metropolitanos em sua complexidade.

Novas questões surgiram – emergência climática, aquecimento global, digitalização dos espaços e das relações sociais – enquanto as velhas, conhecidas já na década final do século XX, como aponta o cenário descrito na publicação da PMS de 1996, permaneceram na agenda pública como problemas não resolvidos – pobreza, vulnerabilidade socioambiental, mobilidade, moradia.

## A metrópole hoje

As cidades contemporâneas têm como atributos a complexidade e a diversidade. No caso de Salvador, que tem como um dos seus traços a desigualdade social e espacial, esses atributos ganham contornos próprios e se expressam em arranjos sociais, ambientais e econômicos que resultam das diversas experiências, vivências e projetos conflitantes ou convergentes. As estruturas urbanas não podem ser interpretadas como um efeito direto das transformações recentes, pois são uma herança histórica dos efeitos da economia e das relações em sociedade no longo prazo, cristalizados tanto nas estruturas materiais do espaço construído como nas formas sociais de valorização simbólica e de apropriação.

As cidades são sistemas dinâmicos e em constante evolução. Consideramos que a sustentabilidade urbana das metrópoles vai depender em grande medida da maneira como gerenciamos as comple-

xas interações entre sociedade, desenvolvimento econômico, ocupação territorial, evolução demográfica e ambiente, tanto hoje quanto no futuro.

Como mensurar e comparar questões de naturezas tão diferenciadas e complexas? Bases de dados quantitativas podem oferecer respostas parciais. O espaço urbano se tornou, pelos processos de digitalização em que vivemos, um espaço para o acúmulo e a sistematização de dados e informações que demandam um tratamento transdisciplinar na análise e transparência, na divulgação e disponibilização.

Indicadores podem revelar a diferenciação do espaço urbano nas suas dimensões sóciodemográficas e ambientais e permitir a formulação de planos e políticas mais ajustados às diferenças e carências encontradas, em diversas escalas espaciais. A análise dos indicadores alimenta a participação e o controle social dos resultados do plano e permite um tratamento técnico e político integrado das propostas de políticas públicas, além de, ao organizar o conhecimento sobre a cidade, legitimar decisões técnicas ou políticas e explicitar a aderência (ou não) dos resultados das políticas às metas adotadas pelos processos de planejamento.

Os indicadores podem também ser usados para outros fins, como é o caso da divulgação recente da “liderança” de Salvador como [“cidade inteligente e sustentável”](#). De que cidade estamos falando? Ou qual o conceito de “inteligência” que se aplica aqui? A ideia de “cidades inteligentes” da era digital, com uso de tecnologia para controlar de maneira mais eficiente a vida urbana e construir cidades planejadas, parece inadequada, ou mesmo fora de lugar, numa metrópo-

le como Salvador com as características da cidade hoje. Não que a tecnologia seja irrelevante para a gestão da cidade, ou mesmo o uso de dados e indicadores, ao contrário.

As mudanças tecnológicas atuais afetam os mais diversos aspectos da vida cotidiana. A partir dessa constatação, devemos entender estas transformações não como uma macrotendência dimensional que influencia eventos futuros, mas como meta-tendências, no sentido que permeiam quase todos os aspectos da vida contemporânea e certamente serão cada vez mais presentes nas próximas décadas. É importante entender que se as tecnologias digitais não serão tudo que devemos considerar como relevante para o futuro, por outro lado, tem impacto em quase tudo, tornando indispensável desenvolver estratégias para garantir a inserção da metrópole e lidar com os impactos socioeconômicos inevitáveis que resultarão das inovações digitais, incluindo infraestrutura, educação, cultura, serviços e capacitação técnica.

Na situação atual não existe na metrópole uma gestão institucional das redes digitais de alta velocidade que são coordenadas por comitês gestores próprios, por departamentos ou empresas. As redes públicas são conhecidas e mapeadas mas as redes privadas não são conhecidas na sua extensão e capacidade já que inexistente órgão regulador nas esferas municipais e estaduais. A decisão de expansão das redes privadas, e a escolha de atendimento obedecem a critérios mercadológicos próprios de cada operadora. Assim, no que diz respeito à infraestrutura digital, somos dependentes principalmente de ações de agentes privados, dado que não existe regulação efetiva das redes de alta velocidade pri-

vadas e as redes públicas são voltadas ao uso institucional e administrativo, portanto não acessíveis à maioria dos cidadãos. Já as redes móveis embora tenham uma cobertura razoável têm áreas de sombra por não serem atrativas para as operadoras.

Se o papel de prover oferta e regulação da infraestrutura digital for deixado para o mercado, estaremos aprofundando a desigualdade legada pela metrópole do século XX para a metrópole do século XXI. Os impactos das mudanças tecnológicas não serão iguais em todos os lugares, e a metrópole deveria se preparar para as mudanças, com destaque para alguns pontos:

- a) os níveis de instrução da força de trabalho da metrópole pressupõe um freio nas possibilidades de adoção de novas tecnologias;
- b) o baixo custo da mão de obra resulta que para muitas empresas ou projetos será pouco atrativo substituir essa mão de obra por inovação tecnológica;
- c) do mesmo modo resulta pouco atrativo para a empresa investir na qualificação da força de trabalho, pois é mais simples importar os serviços (ou trabalhadores) de outros centros.

É nesse contexto que a construção de indicadores, baseados em dados e estatísticas públicas, tem um papel central na elaboração de diagnósticos e em processos de gestão democrática e monitoramento do espaço urbano.

Os dados que o IBGE apresenta sobre [Salvador](#) apontam para uma cidade em 2022 com 2,4 milhões de habitantes. Relativamente à população, a cidade é hoje a quinta maior do Brasil, mas quan-

to ao rendimento (salário médio mensal dos trabalhadores formais) o município é o 96º. E relativamente à educação (taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade), comparado a outros municípios do país, Salvador é o 4.637º (dados de 2010). Relativamente à saúde (mortalidade infantil - 17,15 óbitos por mil nascidos vivos) Salvador é o 1.535º município do país. Foi palco do primeiro [caso de cólera](#) em quase 20 anos no Brasil. Quanto à população exposta ao risco ambiental, Salvador é a primeira do país com 1,2 milhões de pessoas expostas a algum grau de risco (dados de 2010). A cidade vive, em paralelo, nas áreas de baixo ou nenhum risco, um processo de [liquidação](#) das áreas verdes remanescentes.

Dados de segurança pública (Anuário Brasileiro de Segurança Pública - [2023](#)) colocam Salvador como a 12ª mais violenta do país, ranking que coloca Simões Filho e Camaçari, municípios metropolitanos bastante integrados a Salvador, em 3º e 4º lugar.

É preciso pensar no planejamento e na gestão territorial em escala metropolitana e regional, de forma integrada com a mobilidade urbana além do território municipal, afinal, existem fluxos e relações entre Salvador metrópole e municípios vizinhos como Lauro de Freitas, Simões Filho, Camaçari e demais municípios que fazem parte da RMS e outros que estão fora dela, mas que estão na área de abrangência da metrópole e têm interações com ela.

A gestão metropolitana é caracterizada por uma sucessão de conflitos entre governos estaduais e municipais, em torno da implantação de [grandes projetos](#), particularmente de [infraestrutura viária](#), desarticulados de um planejamento territorial que considere os [problemas me-](#)

[tropolitanos e regionais](#). Os problemas ambientais, de mobilidade, segurança se agravam.

Para ser “inteligente” a cidade ainda tem um longo caminho a percorrer. Para ser “sustentável” também. Considerando o passado e o presente que os dados recentes e as tendências atuais nos apontam, o futuro provável da Salvador metrópole parece sombrio.

## A metrópole futura

Os legados que a metrópole carrega do seu passado, e da contemporaneidade para as próximas décadas do século XXI se configuram um obstáculo a mais. Tendo como base estudos anteriores, já publicados, do Núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles e os dados mais recentes disponíveis, podemos fazer algumas considerações, que devem ser entendidas como hipóteses plausíveis, sobre as tendências que configuram o futuro provável de Salvador, caso políticas públicas consequentes e articuladas não sejam adotadas pelos próximos gestores públicos, para corrigir ou ajustar essas tendências:

**Governança** — Relativamente à gestão do território, persistirão as dificuldades por conta do padrão de governança metropolitana conflitiva que predominou nas últimas décadas, com pouca integração interinstitucional e entre entes de governo, ações e projetos contraditórios de governos estadual e municipais, sendo difícil ações e políticas coordenadas em áreas que têm abrangência extramunicipal como ambiente, transporte e mobilidade, habitação, saneamento. Todavia é importante considerar que a pandemia da Covid-19 mostrou que as instâncias municipal e estadual de governo podem

atuar de modo cooperativo, mesmo na inexistência, ou inoperância, de instituições formais de governança metropolitana, desde que os objetivos políticos e administrativos tenham convergência;

**Economia** — A economia voltará a um cenário de estagnação, caracterizado por: dificuldade de implementar velhos projetos; incipiente crescimento da economia popular; falta de projeto de desenvolvimento regional e de estratégias políticas. Ficou clara a necessidade de atuação coordenada do Estado para garantir as condições de funcionamento da economia local, nacional e global. O crescimento da economia tenderá a ser mais endógeno, com o aumento da eficiência na utilização dos fatores convencionais de produção; para tanto, o aumento do estoque de conhecimentos será o verdadeiro motor do crescimento per capita, prioritariamente à acumulação de capital físico ou humano. Caberá aos gestores públicos introduzir incentivos para empresas ou indivíduos investirem não apenas em capital físico, mas também em inovações e na acumulação de capital humano, em todas as áreas da economia, mas principalmente nas áreas que mais dinamizem as atividades estruturantes de oportunidades de geração de trabalho e renda;

**Demografia** - A população futura será composta por uma parcela expressiva de idosos, que se distribuem por todo território da metrópole, e se constituirão proporcionalmente em uma parcela maior que a população jovem. A população em idade economicamente ativa continuará a diminuir. A população total de Salvador município também continuará a diminuir, com a possibilidade de um pequeno crescimento dos subcentros metropolitanos próximos, localizados nos municípios do núcleo metropolitano (Lauro de

Freitas, Simões Filho e Camaçari) mais integrados a Salvador, provocado pelo aumento da migração intrametropolitana partindo de Salvador, motivada pela violência urbana, pela consolidação do teletrabalho, pelas dificuldades de mobilidade, dentre outras causas. Salvador continuará sendo um centro urbano que atrai migrantes do interior do Estado da Bahia, em busca de oportunidades de trabalho, educação e saúde. Esse poder de atração deve ser considerado para pensar as periferias da metrópole, que tendem à densificação maior;

**Educação** - A educação será caracterizada por: aumento da escolaridade média, mas em patamares baixos (ensino fundamental); crescimento lento de pessoas com ensino médio concluído; distribuição geográfica das unidades escolares com pouca equidade quanto à distribuição da população no território; escolas públicas atendendo predominantemente a população de baixa renda, com a distância entre o ensino privado e o público ampliada pelo impacto da pandemia de Covid-19, que tornou mandatório o uso de tecnologias de informação para inúmeras atividades escolares; aumento das diferenças de qualidade na educação pública em relação à educação privada;

**Trabalho** - teremos um aumento da precarização do trabalho assalariado; aumento dos processos de “uberização” que se caracterizará pela contratação de serviços por demanda intermediadas por plataformas digitais; ampliação do teletrabalho em todas as ocupações que podem ser exercidas de casa — ocupações de escritório, serviços especializados vinculados direta ou indiretamente à economia digital; elevação da desigualdade de rendimentos entre os ocupados, com concentração maior de rendimentos

em categorias ocupacionais mais qualificadas; redução da presença do Estado como mediador das relações de trabalho; aumento da automação das tarefas repetitivas com o desaparecimento de ocupações, impulsionada por tecnologias como Inteligência Artificial que vão ter impacto para desestabilizar processos tradicionais; importação de serviços prestados por trabalhadores mais qualificados domiciliados fora de Salvador;

**Segurança pública e violência** - consideramos que prosseguirão políticas de segurança reativas e de repressão; teremos um acirramento dos conflitos urbanos e da violência; desvalorização das ações preventivas e educativas na redução das violências urbanas; continuará a falta de integração das políticas de segurança pública com políticas sociais estruturantes; consolidação de guetos urbanos dominados pelo crime organizado (narcotráfico e milícias), interferindo nas políticas territoriais oficiais, com a infiltração de agentes do crime organizado nos dispositivos estatais de administração pública e de governança urbana;

**Saúde** - indicadores ruins de saúde permanecem como grande sintoma da precariedade das condições sociais. Recuperação lenta do Sistema Único de Saúde como consequência das ações das administrações públicas - estaduais e municipais - pós-pandemia; aumento da pressão social pela regulação pública do sistema de saúde; necessidade crescente de atuação da gestão pública para a garantia da saúde coletiva, sobretudo em áreas densamente populosas da metrópole;

**Tecnologias Digitais** - Teremos uma ampliação constante e contínua do peso das tecnologias digitais em quase todos os processos produtivos, tornando pre-

mente uma coordenação e regulação estatal para diminuir a desigualdade de acesso a serviços e infraestrutura digital predominantemente ofertadas por agentes privados com distribuição espacial de acordo com critérios mercadológicos. Ampliação da conectividade digital nas relações sociais, de trabalho e de educação. Entretenimento e Cultura se configuram como oportunidade de negócios e de geração de trabalho e renda. A transformação de dados em commodities se consolida e tornará necessário investimento em pesquisas e formulação de políticas de dados e informações que tornem a metrópole menos dependente de dados produzidos de forma centralizada pelas instâncias estatais, federais e estaduais, para que a administração local possa se apropriar de dados produzidos localmente, por sensores, processos administrativos, pesquisas, cadastros e tenha retratos mais exatos das características da população, do ambiente, dos processos de expansão, das dinâmicas socioeconômicas, dentre outros aspectos;

**Ambiente** - persistem os processos de perda da cobertura vegetal na metrópole, e do aumento da pressão sobre os recursos hídricos. Ações de mitigação para as mudanças climáticas resultam inócuas face à desarticulação intergovernamental entre os entes da federação. Os riscos socioambientais aumentarão com eventos meteorológicos extremos mais frequentes. Persistem conflitos no uso e ocupação do solo, entre ocupação residencial e preservação ambiental.

**Expansão Urbana e Metropolitana** - Serão necessárias políticas que estimulem o uso e ocupação dos vazios urbanos construídos, mas estas contribuem para uma modesta requalificação do espaço construído. Persiste a tendência de frag-

mentação social e espacial induzida pela expansão espacial que se dará por um crescimento horizontal na forma de urbanização dispersa de baixa densidade, com crescente ocupação do espaço nas franjas da metrópole por enclaves monofuncionais e socialmente homogêneos — conjuntos habitacionais; ocupações autourbanizadas e autoconstruídas; condomínios fechados horizontais; loteamento exclusivos para alta e/ou média renda. Os novos enclaves serão produzidos pelo mercado, na forma de loteamentos exclusivos de alto padrão ou de condomínios horizontais fechados, por programas habitacionais promovidos pelo Estado e por assentamentos precários autourbanizados e formados por habitações autoconstruídas. Os dois primeiros com uso do solo pouco diversificado e uso residencial quase exclusivo. Em paralelo, as áreas centrais da metrópole experimentarão forte pressão dos agentes do mercado imobiliário pela liberação sem restrições de expansão vertical cada vez mais intensa, incentivados pela escassez de solo urbano livre nas áreas centrais e em processos baseados principalmente na substituição de edificações aumentando a proporção de área construída em relação à área de terreno, sem gestão efetiva do poder público;

**Mobilidade** - será caracterizada por uma rede de alta capacidade incompleta e não totalmente integrada, impactada pela dificuldade de financiamento, com os modais de baixa e média capacidade atingidos pelo aumento da insegurança. Essas condições incentivam a busca por soluções de mercado que possam diminuir o tempo de viagem e resultam num gradual abandono da rede de transporte coletivo e do aumento do uso de recursos individuais - automóveis, motocicletas,

aplicativos de transporte e entrega por demanda - potencializado pelos hábitos e necessidades criados ou incrementados pela pandemia de Covid-19 (teletrabalho, delivery, uberização). Teremos um aumento dos congestionamentos de tráfego causados pelo esgotamento das soluções convencionais adotadas nas últimas décadas (ampliação de vias, construção de túneis, viadutos e estacionamentos) que incentivaram o aumento da frota. Novos projetos viários ampliarão o tráfego de passagem na metrópole. Teremos aumento das viagens intrametropolitanas originadas dos municípios do entorno que aumentaram sua população e sua frota de veículos, como resultado do abandono do núcleo da metrópole.

### **Para concluir**

As tendências que esboçamos são hipóteses de um futuro que se aproxima e são interrelacionadas. Por exemplo, uma urbanização dispersa e de baixa densidade, na forma de “enclaves residenciais”, amplia a segregação socioespacial, o consumo de solo, a degradação ambiental, o custo de implantar e manter redes de infraestruturas técnicas e as dificuldades de operação e financiamento dos sistemas de mobilidade coletiva urbana e metropolitana. Políticas habitacionais que induzem à periferização e expansão horizontal das cidades como o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) têm impactos consideráveis no meio ambiente, na mobilidade, na estruturação espacial das metrôpoles e têm potencial para agravar desigualdades socioespaciais existentes. Do mesmo modo, políticas de transporte baseadas no incentivo ao transporte individual, como construção e duplicação de vias e viadutos, frequentemente levam

a deseconomias, aumento do tempo de viagens e das distâncias percorridas cotidianamente em percursos casa-trabalho e reforçam a segregação socioespacial.

A perspectiva das metrópoles enquanto sistemas adaptativos complexos de interação de pessoas e organizações sociais distribuídas em espaços densamente construídos, servidos por infraestruturas e administrados por organizações políticas e sociais, pode ser uma forma de abordar as questões urbanas e metropolitanas de maneira mais holística e eficaz. As estratégias de planejamento urbano multidimensionais e transdisciplinares, com a utilização de tecnologias da informação e comunicação, nos parecem as mais adequadas para pensar o futuro das metrópoles.

Parece óbvio afirmar que dinâmicas política, econômica, demográfica, social e ambiental são e sempre foram complexas, exigem um entendimento histórico e de contexto, o que torna o pensamento dual tradicional insuficiente para lidar com elas. As políticas públicas que podem responder à crise multissetorial em

que estamos imersos devem também ser multissetoriais. Essa necessidade de tratamento integrado das questões urbanas e metropolitanas torna mais difícil a adoção de políticas adequadas e articuladas, pela configuração habitual de governos baseados em coalizões políticas e corporativas com interesses específicos, localistas e por vezes contraditórios, que tem dominado a administração pública nas últimas décadas.

O papel do Estado e da comunidade no provimento e na gestão dos bens comuns deve ser valorizado na construção de ações coletivamente construídas e que levem em conta a complexidade das metrópoles, suas estruturas e especificidades. Este livro, nos capítulos anteriores, tratou de temas que estão estruturando nosso futuro de forma quase irreversível, mas ainda é tempo para uma virada epistemológica, cultural e ideológica na direção de um novo senso comum, que permita o enfrentamento das carências que são parte integrante da nossa metrópole há muito tempo e das novas crises que o século XXI tornou corriqueiras.



# REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO 37122: cidades e comunidades sustentáveis - Indicadores para cidades inteligentes. Rio de Janeiro: ABNT; 2020.

ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Recife, v. 9, n. 2, p. 25-54, nov. 2007. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/issue/view/19/showToc>. Acesso em: 16 jan. 2017.

ABRELPE. Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (2020). Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil; 2022.

ARANTES, Otília. B. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. IN: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos (pp. 11-74). Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ARANTES, Rafael de A; PEREIRA, Carla G. P. Poder político e desenvolvimento urbano em Salvador: tendências das últimas décadas. Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, 11(2), 287-312, 2020. <https://doi.org/10.5209/geop.68656>

AVENA, Armando. Salvador e a queda no dinamismo econômico. Disponível em <https://bahiaeconomica.com.br/wp/2023/09/21/armando-avena-salvador-e-queda-no-dinamismo-economico/>, acesso em 03/04/2024 às 11:00h.

BRASIL, Lei 10.257. Estatuto da Cidade. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (Eds.). Como Anda Salvador e sua região metropolitana. 2a ed., rev. ampliada. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (Eds.). Salvador: transformações na ordem urbana. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2014.

CERQUEIRA, E. DO C. Vulnerabilidade socioambiental na cidade de Salvador-BA: análise espacial das situações de risco e ações de resiliência. Tese de doutorado—Salvador: Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFBA, 2019.

FEDOZZI, L., & VIVIAN, M. Uma sociologia das políticas de waterfront regeneration no Brasil: análise de três casos emblemáticos. Sociedade E Estado, 36(02), 719–743. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020015, 2021>.

GLEISER, Marcelo. O despertar do universo consciente: um manifesto para o futuro da humanidade. 1ª. Edição, Rio de Janeiro: Record, 2024.

GONÇALVES, Neide Maria Santos. Impactos pluviais e desorganização do espaço urbano em Salvador (Ba). 1992. 269 f. Tese (Doutorado)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1992.

GRIMM, N. B.; STANLEY, F.; GOLUBIEWSKI, N.; REDMAN, C.; WU, J.; BAI, X.; BRIGGS, J. Global Change and the Ecology of Cities. Science, vol.319. no. 5864, 2008.

- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. IN: Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, n. 39, 48-64, 1996.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2017). A organização coletiva de catadores de material reciclável no Brasil: dilemas e possibilidades sob a ótica da economia solidária. Brasília: IPEA.
- LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis (1983). Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. IN: BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (orgs.). Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, São Paulo: Brasiliense.
- LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. Urban Fortunes: the political economy of place. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1987.
- MENDES, Luís. Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. Cadernos Metrôpoles, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 479-512, mai./ago., 2017.
- MOLOTCH, Harvey. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. American Journal of Sociology, Vol. 82, No. 2, Sep. 309-332, 1976.
- ONU News. Clima e Meio Ambiente, 19 Fevereiro 2019.
- PEIXOTO, Célia Simões. Os fatores físicos condicionantes dos problemas da cidade do Salvador. 1968. 213 f. Tese (Livre Docência da cadeira de Geografia Física)-Faculdade de Filosofia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1968.
- PEREIRA, G. C.; FERNANDES, C. M. Cenários e tendências na metrópole pós-pandemia. Em: RIBEIRO, L. C. DE Q. (Ed.). Questões, desafios e caminhos. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2022a. p. 227-262.
- PEREIRA, G. C.; FERNANDES, C. M. Salvador: Reforma Urbana e Direito à Cidade. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital Editora Ltda, 2022b.
- PEREIRA, G. C.; SILVA, S. B. DE M. E; CARVALHO, I. Salvador no século XXI: transformações demográficas, sociais, urbanas e metropolitanas – cenários e desafios. Salvador: Letra Capital Editora, 2017.
- PMS. Prefeitura Municipal de Salvador. Salvador rumo ao futuro. 1966.
- SANTANA, Juliet Oliveira; CERQUEIRA, Erika do Carmo; NASCIMENTO, Dária Maria Cardoso. Geotecnologia na formação acadêmica: uso e ocupação do solo em Salvador - BA. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA, 26; CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOPROCESSAMENTO, 5; EXPOSICARTA, 25., 2014, Gramado, RS. Anais [...]. Gramado, RS: SBC, 2014. Disponível em: <http://www.cartografia.org.br/cbc/>. Acesso em: 12 dez. 2014.

SEINFRA. Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas. Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado de Salvador - PMSBI Preliminar. 2023. Acesso em 01 de novembro de 2023. <http://www.seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/plano-de-saneamento-basico/produtos-consolidados>

SENNET, R. The open city. , 2006. Disponível em: <<https://newformalism.aaschool.ac.uk/wp-content/uploads/2019/02/The-Open-City.pdf>>

SILVA, Claudia Campos e. Uma proposta de atualização do Plano Diretor de Encostas de Salvador (PDE): por uma cidade mais resiliente aos desastres socioambientais. 2016. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2016.

SOJA, E. W. Postmetropolis: critical studies of cities and regions. Massachussets: Blackwell, 2000. ONU News. Clima e Meio Ambiente, 19 fev. 2019.

VAINER, Carlos. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano Estratégico. IN: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos (pp. 75-104). Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

# **SOBRE OS AUTORES**

**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 UNESP/Rio Claro. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Geografia da UFBA. Foi professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (UFC), coordenador do Núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles.

<https://orcid.org/0000-0002-5549-2052>

**Claudia Monteiro Fernandes**

Economista, licenciada em Sociologia, mestra e doutora em Ciências Sociais, e especialista em Economia Política pela Universidade Federal da Bahia. Pesquisadora *posdoc* do Observatório das Metrôpoles (INCT), no Núcleo Salvador, e colaboradora no Programa "A Cor da Bahia" (UFBA) e no Grupo Periféricas (UFBA). Atuou como Diretora de Planejamento Social e de Avaliação de Indicadores Educacionais no Governo do Estado da Bahia. Trabalha com temas como desigualdades raciais e de gênero, interseccionalidade e na análise de dados e indicadores sociais, demográficos e econômicos.

e-mail: [claudia.monteiro.ufba@gmail.com](mailto:claudia.monteiro.ufba@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-0536-2516>

**Carlos Andres Diaz Mosquera**

Possui graduação em Licenciatura em Ciências Sociais da Universidad Pedagógica Nacional (2008) e Mestrado e Doutorado em Ciências Sociais pela UFBA (2014 e 2022). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia Urbana e estudos De-coloniais atuando principalmente nos seguintes temas: redes de gestão público privada nas reformas urbanas contemporâneas, globalização, renovação urbana, gentrificação e produção social do espaço urbano. Tem desenvolvido pesquisas sobre processos de urbanização e reformas urbanas dos centros de cidades Latinoamericanas como Cali, Bogotá (Colômbia) e Salvador (Brasil). Atualmente pesquisa sobre estudos Decoloniais e Território.

e-mail: [carlosandres1002@gmail.com](mailto:carlosandres1002@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-8795-6683>

**Diego Matheus Oliveira de Menezes**

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Pesquisador do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT/IDDC) e colaborador do INCT Observatório das Metrôpoles. Em Residência Pós-Doutoral no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGCP/UFMG).

e-mail: [diego.m.o.menezes@gmail.com](mailto:diego.m.o.menezes@gmail.com)

**Rafael de Aguiar Arantes**

Graduado em Ciências Sociais, com bacharelado em Sociologia, pela Universidade Federal da Bahia. Mestre e doutor em Ciências Sociais pela mesma universidade, com estágio de doutoramento no Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales da Pontificia Universidad Católica de Chile. Atualmente é professor adjunto II do Departamento de Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do mestrado profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da UFBA. É pesquisador associado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA) e ao Núcleo Salvador do INCT/Observatório das Metrópoles.

[rafael.arantes@ufba.br](mailto:rafael.arantes@ufba.br)

<https://orcid.org/0000-0002-3953-9340>

**Aparecida Netto Teixeira**

Arquiteta e urbanista, doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) (2004). Pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA) (2009-2010). Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo (UCSAL). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade (UCSAL) e da Residência AU+E/UFBA (Curso de Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade). Integra o Núcleo Salvador do INCT Observatório das Metrópoles e coordena o Grupo de Pesquisa Gestão Democrática das Cidades.

[aparecida.teixeira@ucsal.br](mailto:aparecida.teixeira@ucsal.br)

<https://orcid.org/0000-0001-9192-6041>

**Laila Nazem Mourad**

Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia PPGAU/UFBA (2011), com período na Université Paris-Dauphine – Paris IX (2009). Realizou pós-doutorado no PPGAU/UFBA (2012-2015). Mestre em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2000), com intercâmbio acadêmico na Université Pierre-Mendès-France – Grenoble II (1998). Foi diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades entre 2003 e 2005. Professora, pesquisadora e extensionista do Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador. Integra o Núcleo de Salvador do INCT Observatório das Metrópoles e coordena os grupos de pesquisas Território em Resistência e Desenvolvimento Municipal do PPGTAS/UCSAL.

<https://lattes.cnpq.br/8464508890621003>

<https://orcid.org/0000-0003-4175-0089>

**Camille Oliveira Silva Gama**

Mestra em Território, Ambiente e Sociedade (PPGTAS-UCSAL). Pesquisa direito à cidade, gênero, violência, e movimentos sociais. Advogada civilista e advogada popular para movimentos de moradia. Integrante do Grupo de Pesquisa em Bioética - VIDA (PPGD/UFBA) e Grupo de Pesquisa Gestão Democrática das Cidades (PPGTASUCSAL). Parte do corpo diretor da ONG Casa Marielle Franco em Salvador/BA.

email: [camillegamajuridico@gmail.com](mailto:camillegamajuridico@gmail.com)

**Maria das Graças Borja Gondim dos Santos Pereira**

Arquiteta e urbanista pela UFBA, mestre em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB, doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo PPG-AU/UFBA. Atuou no planejamento regional do turismo, foi Superintendente de Desenvolvimento Urbanístico da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. Professora da Faculdade de Arquitetura da UFBA, pesquisadora do LCAD e do Núcleo Salvador do INCT/Observatório das Metrôpoles. Coordenou o Núcleo de Tecnologia, Projeto e Planejamento da FAUFBA e o Laboratório de estudos avançados em Cidade, Arquitetura e tecnologias digitais da FAUFBA (LCAD).

email: [mariagbgsp@ufba.br](mailto:mariagbgsp@ufba.br)

<https://orcid.org/0000-0002-3176-085X>

**Juan Pedro Moreno Delgado**

Professor associado no Departamento de Engenharia de Transporte e Geodésia, assim como, no Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia; Coordenador do Grupo de Pesquisa CETRAMA, Centro de Estudos em Transporte e Meio Ambiente; Pesquisador do Núcleo Salvador do INCT/Observatório das Metrôpoles.

email: [juan.moreno@ufba.br](mailto:juan.moreno@ufba.br)

<https://orcid.org/0000-0002-0484-2964>

**José Lázaro de Carvalho Santos**

Urbanista (UNEB, 2001), professor assistente na Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA), doutor em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFBA), mestre em Engenharia Ambiental Urbana (UFBA, 2008) na linha de pesquisa Transporte e Meio Ambiente, especialização em Gestão Pública Municipal (UNEB, 2005), especialização em Planejamento e Gestão de Trânsito (UniCesumar, 2013). Pesquisador do Núcleo Salvador do INCT/Observatório das Metrôpoles.

email: [jose.lazaro@ufba.br](mailto:jose.lazaro@ufba.br)

<https://orcid.org/0000-0001-7875-4329>

**Pablo Vieira Florentino**

Mestre em Engenharia de Sistemas e Computação pela COPPE/UFRJ em 2003, tendo se graduado em Ciência da Computação pela UFBA em 2000. Professor do IFBA Campus Salvador e ex-coordenador do curso de Análise e Desenvolvimento de Sistemas. doutor em Urbanismo pelo PPGAU-UFBA, com pesquisa multidisciplinar na área de ciência dos dados, com técnicas de análise de redes sociais digitais para avaliar o espaço relacional urbano. Atua na área de Sistemas de Informação, com ênfase em Banco de Dados. É membro dos grupos de pesquisa LCAD e GPEC. Atuou na especialização em Sistemas Distribuídos e Ubíquos e no mestrado profissional em Engenharia de Sistemas e Produtos (IFBA). Desenvolve trabalhos de extensão em mapeamento cultural e avaliação dos sistemas e projetos de mobilidade com enfoque em dados e visualização. Participa do Observatório da Mobilidade de Salvador.

**Erika do Carmo Cerqueira**

Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Possui graduação em Geografia (bacharelado e licenciatura em 2002), mestrado em Engenharia Ambiental Urbana (UFBA, 2008) e doutorado em Geografia (UFBA, 2019). Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em cartografia temática, análises socioambientais com ferramentas de geotecnologias e ensino de Geografia. Atualmente suas pesquisas estão relacionadas com a análise de situações de riscos em áreas urbanas com o uso de técnicas de análise espacial.

**Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi**

Professora do Programa de Pós Graduação em Território, Ambiente e Sociedade da Universidade Católica do Salvador - UCSAL. Mestre em Planejamento Urbano, Doutora em Geologia, Pós Doutora por meio do projeto "Pesquisa da gestão dos resíduos sólidos urbanos da região metropolitana de Estocolmo", no Instituto de Estudos Latino Americanos da Universidade de Estocolmo, Suécia.



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

LETRAPITAL

