

# A QUESTÃO URBANA NA BAHIA

*Série Estudos e Pesquisas*

Gustavo Casseb Pessoti, Rodolfo Pamplona Filho (orgs.)

# A QUESTÃO URBANA NA BAHIA

SEI

100

*Série Estudos e Pesquisas*

publicações  
**SEI**

SALVADOR  
2015

Governo do Estado da Bahia  
Rui Costa

Secretaria do Planejamento  
João Leão

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia  
Eliana Boaventura

Diretoria de Indicadores e Estatística  
Gustavo Casseb Pessoti

Ficha Técnica

**Organizadoras**

Gustavo Casseb Pessoti  
Rodolfo Pamplona Filho

**Coordenação de Disseminação de Informações**

Augusto Cezar Pereira Orrico

**Editoria-geral**

**Coordenação de Produção Editorial**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

**Revisão de Linguagem**

Calixto Sabatini

**Editoria de Arte e de Estilo**

Ludmila Nagamatsu

**Design Gráfico**

Elisabete Barretto  
Julio Vilela

**Editoração**

Carlo Freitas

**Coordenação de Biblioteca e Documentação**

Eliana Marta Gomes Silva Sousa

**Normalização**

Eliana Marta Gomes Silva Sousa  
Isabel Dino Almeida

---

A questão urbana na Bahia / Rodolfo Pamplona Filho, Gustavo Casseb Pessoti (organizadores) -- Salvador: SEI, 2015.  
p. (Série estudos e pesquisas, 100).

ISBN 978-85-8121-016-2

1. Urbanização - Bahia. 2. Administração urbana - Bahia.  
I. Pamplona Filho, Rodolfo. II. Pessoti, Gustavo Casseb. III. Série.

CDU 364.122.5(813.8)

---

impressão:EGBA



Cidade: Salvador  
Foto: Levi Mendes



## ■ SUMÁRIO

9	<b>APRESENTAÇÃO</b> <i>Rodolfo Pamplona Filho</i> <i>Gustavo Casseb Pessoti</i>
11	<b>PARTE I</b> <b>URBANIZAÇÃO E INTERNACIONALIDADE</b> <b>NO BRASIL CONTEMPORÂNEO</b>
13	<b>URBANIZAÇÃO E INTERNACIONALIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO</b> <i>Fernando Pedrão</i>
13	INTRODUÇÃO
14	UMA HERANÇA DE TENTATIVAS E FRACASSOS
17	INADEQUAÇÃO DA TEORIA URBANA
19	A EXPANSÃO DO GRANDE CAPITAL NAS CIDADES
20	INVIABILIDADE DE POLÍTICAS URBANAS LOCAIS
27	POSSÍVEIS RUMOS DA INTERNACIONALIDADE DO MUNDO URBANO
28	REFERÊNCIAS
31	<b>PARTE II</b> <b>ARTIGOS SOBRE QUESTÃO URBANA EM</b> <b>HOMENAGEM A FERNANDO PEDRÃO</b>
33	<b>A POSSIBILIDADE DE REGISTRO DO DIREITO DE LAJE</b> <b>E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</b> <i>Camila Gonzaga Alves Ferreira</i>
33	INTRODUÇÃO
34	BREVE ANÁLISE ACERCA DAS FAVELAS BRASILEIRAS
35	DIREITO DE SUPERFÍCIE
36	<b>Características do direito de superfície</b>
37	SUPERFÍCIE POR SOBRELEVAÇÃO OU DIREITO DE LAJE
39	O SISTEMA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO: POSSIBILIDADE DO REGISTRO DA LAJE
39	<b>O registro como modo de aquisição da propriedade</b>
40	<b>A possibilidade do registro do direito de laje e a lei de registros públicos</b>
42	A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O PAPEL DO DIREITO DE LAJE PARA SUA EFETIVAÇÃO
42	<b>Considerações sobre a função social da propriedade</b>
44	<b>O direito de superfície e o direito de laje como instrumentos</b> <b>de efetivação da função social da propriedade</b>
46	CONCLUSÃO
47	REFERÊNCIAS
49	<b>A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E A REGULAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS</b> <i>Élvia Fadul</i> <i>Lucas Santos</i> <i>Fabício Vitoria</i>
49	INTRODUÇÃO
52	A REFORMA DO ESTADO, PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS
56	A REFORMA NO SETOR DE RECURSOS HÍDRICOS E A REGULAÇÃO
60	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

61	O PAPEL DA ANA NA REGULAÇÃO DO SETOR DE RECURSOS HÍDRICOS
65	CONCLUSÕES
66	REFERÊNCIAS
<b>69</b>	<b>GOVERNANÇA URBANA, GOVERNABILIDADE E PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE REVISÃO DO PDDU DE SALVADOR</b>
	<i>Elvia Fadul</i> <i>Mônica Mac-Allister</i>
69	INTRODUÇÃO
71	OS DESAFIOS DO PROCESSO PARTICIPATIVO
80	O PROCESSO PARTICIPATIVO DE REVISÃO DO PDDU
85	CONCLUSÃO
86	REFERÊNCIAS
<b>89</b>	<b>AS COOPERATIVAS DE COLETA SELETIVA COMO INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA PARA OS COOPERADOS</b>
	<i>Gabriel de Jesus das Neves</i> <i>Alessandro Leboreiro de Souza</i> <i>José Gileá de Souza</i>
89	INTRODUÇÃO
90	COOPERATIVISMO
92	COOPERATIVAS DE COLETA SELETIVA
94	COOPERATIVAS DE COLETA SELETIVA COMO INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA
98	CONCLUSÕES
99	REFERÊNCIAS
<b>101</b>	<b>MEMÓRIA E ESPAÇO URBANO: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DO TOMBAMENTO NO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR</b>
	<i>Milena Guimarães Andrade Tanure</i>
101	CONSIDERAÇÕES INICIAIS
102	UM DIREITO À MEMÓRIA DO ESPAÇO URBANO
108	TOMBAMENTO: UM INSTITUTO JURÍDICO PELA MEMÓRIA
112	UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DO TOMBAMENTO NA RUA DIREITA DE SANTO ANTÔNIO
115	CONSIDERAÇÕES FINAIS
116	REFERÊNCIAS
<b>119</b>	<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE A CENTRALIDADE DA CIDADE DE SALVADOR</b>
	<i>Noelio Dantaslé Spinola</i> <i>Tatiana Santiago</i>
119	INTRODUÇÃO
124	SALVADOR E SEUS ESPAÇOS
127	O POVO DA CIDADE
130	A CIDADE NEGRA
131	ESPAÇO E RENDA
137	A CENTRALIDADE DE SALVADOR
145	CONCLUSÃO
146	REFERÊNCIAS

151	<b>OS SERVIÇOS INTENSIVOS EM CONHECIMENTO NA METRÓPOLE BAIANA</b> <i>Thiago Reis Góes</i> <i>Murilo de Passos Lima</i>
151	INTRODUÇÃO
153	GLOBALIZAÇÃO, ASCENÇÃO DAS ATIVIDADES DE SERVIÇOS E O ESPAÇO URBANO
155	A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR E OS SERVIÇOS INTENSIVOS EM CONHECIMENTO
159	<b>Serviços na RMS com base na Relação Anual de Informações Sociais</b>
162	CONSIDERAÇÕES FINAIS
163	REFERÊNCIAS





## APRESENTAÇÃO

*Rodolfo Pamplona Filho\**  
*Gustavo Casseb Pessoti\*\**

Em 2014, a Prof. Simone Branco, à época diretora da Escola de Negócios, Direito e Hospitalidade da Unifacs - Universidade Salvador, convidou o Prof. Rodolfo Pamplona Filho para coordenar o Núcleo de Pesquisa e Extensão daquela unidade.

A ideia era aproveitar a experiência de ótimos resultados conseguidos em publicações no curso de Direito da UNIFACS, ampliando o seu espectro para alcançar toda a escola.

Na reunião de apresentação, com a enunciação das propostas de trabalho, foi aberto profundo e intenso debate sobre áreas que pudessem ensejar esta reflexão transdisciplinar, a ponto de permitir uma participação efetivamente significativa da diversidade na Escola.

Por sugestão do Prof. Dr. Fernando Pedrão, elegeu-se o tema “A Questão Urbana na Bahia” como adequado para tal finalidade.

Daí, organizou-se um Seminário de Pesquisa no âmbito da escola, com possibilidade de atuação de todos os cursos, sendo constituída, ao mesmo tempo, uma comissão composta por todos os coordenadores de curso, de forma a estimular a produção de docentes e discentes.

É o resultado desta iniciativa que o leitor tem em mãos neste momento!

Um livro - sim, um livro! Não uma mera revista ou periódico! - contendo profundas reflexões de natureza transdisciplinar sobre a temática proposta.

Diante da beleza do resultado, considerou-se justo que tal publicação fosse um corolário de homenagem também ao Prof. Dr. Fernando Pedrão, por tudo que representa de pujança intelectual a todos seus discípulos e admiradores.

Tornou-se imperativo de justiça também, neste momento, que a organização da obra passasse a contar com o Prof. Gustavo Casseb Pessoti, coordenador do Curso de Ciências Econômicas

---

\* Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e mestre em Direito Social pela Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). Coordenador do Núcleo de Pesquisa e Extensão (NPE) da Escola de Negócios, Direito e Hospitalidade (ENDH), coordenador do Centro de Pesquisas Jurídicas, professor titular de Direito Civil e Processual do Trabalho da Universidade Salvador (Unifacs), membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho, da Academia Brasileira de Direito Civil e da Academia de Letras Jurídicas da Bahia e juiz do Trabalho.

\*\* Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano e especialista em Planejamento e Gestão Governamental pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor adjunto do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Salvador (Unifacs), diretor de Indicadores e Estatísticas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e presidente do Conselho Regional de Economia da Bahia (Corecon).

da UNIFACS e discípulo dileto do homenageado, que lutou pela viabilização da publicação, ampliando a legitimidade multidisciplinar do preito.

E, neste misto de saudação e nota de organização, façamos um brinde ao potencial intelectual do pensamento acadêmico baiano, que apresenta, aqui, sua contribuição ao debate sobre o corte epistemológico da “questão urbana”, abrindo caminhos para muitas outras reflexões futuras.

Salvador, maio de 2015.

PARTE I

URBANIZAÇÃO E  
INTERNACIONALIDADE  
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

SEF

100

*Série Estudos e Pesquisas*



## URBANIZAÇÃO E INTERNACIONALIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

*Fernando Pedrão\**

### INTRODUÇÃO

A urbanização tornou-se um movimento síntese da modernização desigual, gerando formas de vida que não estavam contempladas no capitalismo industrial. É o principal cenário do jogo de poder desde a antiguidade, mas se torna um panorama ativo que interfere no agir dos protagonistas sociais. Por isso, o processo social da urbanização não pode ser confundido com sua expressão física que é o urbanismo. A urbanização é parte essencial do movimento geral de concentração de poder e tem essencial expressão ideológica.

A urbanização representa hoje, no Brasil em geral e no Nordeste em especial, problemas praticamente insolúveis em curto prazo e dificilmente superáveis em médio prazo. A fragilidade das políticas urbanas está associada à falta de uma visão em perspectiva de longo prazo e a uma alienação das elites protagonistas.

Há uma indiscutível insatisfação nos segmentos responsáveis da sociedade com as políticas urbanas em geral e com a análise econômica e social que as sustenta. Tal insatisfação, entretanto, manifesta interesses de classe em torno de diferentes processos de política urbana. O conhecimento da realidade urbana é insatisfatório. Há aspectos essenciais relativamente pouco estudados da estruturação social das cidades, traduzindo-se em uma descolagem entre os objetivos e métodos da análise urbana e os desafios enfrentados pelo planejamento das cidades. A realidade urbana foi apresentada como um processo que se expande por agregação, no qual não há contradições, ou elas são irrelevantes. O peso da história na configuração das relações sociais urbanas poucas vezes foi considerado, pelo que a análise urbana raras vezes incorporou uma pesquisa sobre a formação de classes sociais. Nesta categoria coloca-se o relativo ao componente internacional do desenvolvimento urbano, compreendendo a participação de agentes internacionais no crescimento das cidades, as inter-relações entre investimentos e formas de consumo e as influências internacionais nas políticas urbanas. Neste ensaio pretende-se apresentar um retrospecto dos processos das políticas urbanas e as condições e requisitos das políticas hoje.

---

\* Livre docente e doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Presidente do Instituto de Pesquisas Sociais e professor da Universidade Salvador (Unifacs).

## UMA HERANÇA DE TENTATIVAS E FRACASSOS

A análise urbana foi modificada pelas opções dos países vitoriosos na Segunda Guerra Mundial, mas se firmou como uma política de países ricos ou industrializados. No Brasil, as políticas urbanas pecaram por localismo, falta de visão internacional ou apenas por trabalharem com cidades específicas e raramente considerarem sistemas de cidades. Há poucas dúvidas acerca do esgotamento do tipo de análise urbana que se organizou na década de 1950, consolidou-se nos anos seguintes como um positivismo aplicado ao mundo urbano e se incorporou às políticas urbanas que se ajustaram ao Consenso de Washington em 1986. Essa análise deu as costas à visão histórica do problema, que foi inaugurada pelo clássico de Engels (1984) sobre a moradia e encontrou desenvolvimentos importantes nas obras de autores como Henri Lefebvre (1984), Jean Lojkine (1984) e Antoni Kuklinski (1967). A análise mecanicista surgiu para enfrentar o vagalhão da urbanização que ganhou força no pós guerra nos Estados Unidos e encontrou eco nos países latino-americanos. O crescimento das cidades, tal como a mecanização agrícola, representou um mercado que podia ser acionado com a capacidade instalada e não dependia de componente importado. Permitia que muitas empresas se formassem para operar com os fundos públicos e aumentassem de escala e passassem a participar de obras públicas de maior porte, como estradas e barragens <sup>1</sup>. As vendas de equipamentos para construção civil e para mecanização rural foram um primeiro canal de penetração da produção local por capitais internacionais, e os financiamentos internacionais foram feitos com cláusulas de condicionamento de compras de equipamento. Durante as décadas de 1960 e 1970, os financiamentos para desenvolvimento urbano continuaram desempenhando o papel estratégico de captar recursos para suprir objetivos de políticas financeiras nacionais, assim como as privatizações da década de 1990 serviram para transferir recursos de setores produtivos para obras públicas urbanas. Por exemplo, foram feitos diversos empréstimos internacionais para financiar obras de reforma urbana, tais como drenagens de parques, construção de vias exclusivas etc. Essas obras não geravam recursos para pagar os empréstimos e gradualmente levaram à falência os institutos e bancos de habitação, desde o México até o Brasil.

Na América Latina, com as políticas gerais de modernização, as políticas urbanas passaram a ter como objeto cidades que se expandiam com rapidez crescente, diferentemente dos anteriores problemas de reforma urbana e dos problemas de reconstrução dos países europeus. Esse fenômeno se repetiu em quase todas as capitais latino-americanas e se estendeu a programas de habitação em cidades de segundo porte, tais como Córdoba (Argentina.), Puebla e Guadalajara (México.), Salvador, Recife, Belo Horizonte (Brasil.) e muitas outras. Com a continuidade e a mudança de composição da urbanização, tornou-se claro que ela

<sup>1</sup> Pesquisa realizada em Salvador pelo Instituto Miguel Calmon, em 1981, mostrou que, na década de 1970, as empresas no ramo de construção civil e imobiliárias passaram de pouco mais de 600 para 1.200, por volta de 1975, e caíram para pouco mais de 700 em 1980. A maior parte dessas empresas era simplesmente biombo de construtoras e representava negócios com base em especulação sobre espaços urbanos.

representa um problema maior e mais complexo do que se reconhecia na década de 1960. Surgia um fosso entre o papel residual que se reconhecia às políticas urbanas nos esquemas macroeconômicos de equilíbrio em curto prazo e o discurso de políticas sociais urbanas, que tinham que se contentar com recursos esqueléticos, sempre sujeitos a contingenciamento. Fechavam-se as páginas das políticas de desenvolvimento urbano que foram descobertas pela academia na década de 1950 e foram promovidas como políticas sociais de desenvolvimento que beneficiavam ao capital através da demanda de terrenos e de materiais de construção.

Para aquilatar o significado dessa trajetória em sua internacionalidade, é preciso distinguir períodos e identificar os principais motores da mudança. Há um intervalo aproximado de 1946 a 1960, conduzido por visões nacionais do problema urbano, com iniciativas incipientes de planejamento em algumas cidades importantes, como em Buenos Aires, na Cidade do México e no Rio de Janeiro. Um segundo período foi dominado pela influência da Aliança para o Progresso, de 1961 a 1970. Um terceiro teve a marca dos autoritarismos das ditaduras e do Consenso de Washington. Finalmente, houve um quarto período em que interagiram iniciativas de políticas nacionais com uma presença crescente do grande capital com um componente também maior de interesses internacionais. Ao longo desses sessenta anos, contam-se ganhos importantes em domínio de técnicas e em participação de movimentos sociais e perdas de escala, de organicidade e de desencontro entre ativismo e redução de funcionalidade do agir público ou sua irrelevância. A alienação das políticas urbanas corre junto com a destituição de sua dimensão histórica.

Hoje, um balanço da literatura sobre temas urbanos mostra que a maior parte dos textos mais inspirados e relevantes foi produzida entre 1945 e 1975, com a predominância de autores ligados direta ou indiretamente aos sistemas de planejamento, desde a Polônia até a França, com um importante rebatimento na Argentina e no Chile<sup>2</sup>. Predominou uma visão mecanicista das políticas urbanas, já sob a crítica dos estudos sobre a marginalização urbana, iniciados na década de 1960<sup>3</sup>. O planejamento urbano caiu na mão de técnicos sem compromissos ideológicos com a transformação da sociedade<sup>4</sup>, que trabalhavam com uma visão histórica restrita ao início da industrialização e que não dispunham de ferramentas conceituais idôneas para as mudanças no contexto social das cidades no decorrer da industrialização. A crise do planejamento urbano foi conduzida por uma crise da teoria urbana que ficou imobilizada pela visão burguesa da Europa Ocidental que não estava preparada para a urbanização vertiginosa da América e depois da Ásia.

<sup>2</sup> É revelador que naquele período surgiram diversos centros de estudos e pesquisas urbanos nos países latino-americanos, com destaque para a Argentina – CEUR –, o Chile – CIDA – e a Venezuela – Cendes. Somente o México e o Brasil tiveram ministérios de assuntos urbanos. O aparecimento de um pensamento teórico separado dos sistemas públicos de decisão, colateral às universidades, contribuiu para revelar uma problemática historicamente separada dos partidos políticos, mas ideologicamente identificada.

<sup>3</sup> É oportuno lembrar que os primeiros ensaios sobre a marginalidade urbana – Quijano (1967) e John Turner – logo corresponderam a pesquisas de antropologia urbana – Lomnitz (1972) – que situaram esse processo em ambientes urbanos específicos de grupos de baixa renda excluídos.

<sup>4</sup> É o que Giddens (2002) chamou de peritos. O perito giddensiano é a negação do intelectual independente e responde à maior parte dos traços do intelectual orgânico de Gramsci.



A missão do planejamento urbano seria, principalmente, resolver problemas urgentes. Algumas experiências em escala regional, principalmente no Chile e no Peru, ampliaram o escopo do debate, mas não resolveram o problema principal de situar as políticas atuais em seu contexto histórico secular. A recuperação da história americana antiga e da colonial ainda é um domínio incipiente, destacando-se trabalhos patrocinados pela Sociedade Inter-americana de Planejamento (Siap), não só por uma inesperada continuidade do desenho básico de cidades de origem pré-hispânica, como México e Cuzco, mas pelas condições de agregação de forças sociais em ambientes não industriais e por conflitos de classe que se projetaram através do período colonial até hoje.

As políticas urbanas se consagraram como instrumentos de reorganização dos espaços das cidades, respeitando ou consolidando as tendências de concentração fundiária urbana e do capital imobiliário em geral. Para isso, teriam que ser guiadas por projetos de desenvolvimento em longo prazo. Estariam entre os principais modos de transmitir esclarecimento às maiorias, isto é, de apresentar como inevitáveis os projetos de urbanismo do grande capital. O reconhecimento das contradições entre os interesses dos capitais e das maiorias de trabalhadores e desempregados apareceria em diversos planos de desenvolvimento econômico e social no Chile, na Bolívia, no Peru, no Equador, mas não no planejamento burocratizado da Argentina nem no do Brasil. O vetor de análise sócio-histórica do mundo urbano desenvolveu-se por fora do planejamento oficial e praticamente não foi incorporado pelo planejamento urbano mesmo em suas modalidades mais populistas.

No início desse período, sob o guarda-chuva protetor da Aliança para o Progresso, através do BIRD e do BID, a década de 1960 foi um momento de grande estímulo ao financiamento urbano, com a criação de bancos nacionais de habitação e de órgãos públicos de fomento e fiscalização, quase sempre com foco nas capitais e grandes cidades e em novas regiões metropolitanas<sup>5</sup>. Por esse canal, instalava-se uma internacionalidade das políticas urbanas, através da cadeia do financiamento – patrocinada pela ligação dos governos nacionais com os órgãos internacionais –, que, internamente, em cada país, era apropriado pela organização das empresas empreiteiras na edificação de habitações e no controle dos materiais de construção. Referências tais como habitações unifamiliares e conjuntos habitacionais para determinados grupos de renda resultaram em padrões de financiamento, que, por sua vez, se traduziram em padrões de planejamento e em mecanismos de valorização de espaços construídos, com certos efeitos finais nas indústrias de materiais de construção. A experiência mostrou que todos esses sistemas se tornaram inviáveis, porque produziram

<sup>5</sup> As regiões metropolitanas foram determinadas de modo administrativo e jamais houve acordo sobre os critérios que as definem. Parece claro que elas foram o resultado de uma manobra para controlar politicamente as capitais, que, tendencialmente, seriam focos de dissidência com os governos da ditadura. Em cada caso, foram utilizadas pela política regional como parte de um arsenal de controle de pontos de poder. Não há experiência registrada de planejamento metropolitano que tenha oferecido propostas significativas para se contraporem ao agravamento do conflito de interesses entre espaço urbano mercadoria e espaço urbano bem social. O aumento numérico dos grupos de rendas baixas e incertas consolidou a tendência à favelização em suas diversas modalidades, definindo as grandes cidades como espaços de conflito social sem saída. Já no novo século há um contraste, cada vez mais claro, entre a “torrificação” promovida por grandes capitais e a favelização como política defensiva dos grupos de baixa renda.

habitações para grupos sociais que não puderam arcar com os custos crescentes desses imóveis, pelo que os bancos nacionais ficaram sem fluxo de caixa suficiente para honrar seus compromissos internacionais. Os sistemas deficitários desembocaram numa ciranda de endividamento que encerrou o financiamento de moradias populares e deixou o mercado imobiliário nas mãos de empresas incorporadoras. Tudo convergiu em um impacto em endividamento externo dos governos nacionais latino-americanos, que afetou igualmente Colômbia, Equador, México, Peru, Chile e Brasil. O conseqüente encolhimento da presença do Estado no fomento de habitações populares deixou uma brecha que passou a ser ocupada com maior força pelas soluções de resistência dos grupos de baixa renda, com uma favelização concentrada nas maiores cidades de cada país, mas atingindo, progressivamente, outras cidades de médio porte.

A essas dificuldades somaram-se novos dados, determinados pela expansão do grande capital nas cidades latino-americanas, especialmente nos grandes cidades e nas cidades que têm alguma expressão de mercado como mercadorias de turismo. Multiplicaram-se empreendimentos que são parte de estratégias mundiais de movimentação de turismo de longa distância, administrado por grupos europeus, norte-americanos e japoneses, sempre com um apelo como mecanismos de mitigação de problemas de desemprego. O alargamento da distância entre o urbanismo do grande capital e o realizado pelos grupos de baixa renda gerou cidades organicamente divididas, portadoras de dinamismos diferentes, mas comandadas pela aliança entre o grande capital e o poder público.

## INADEQUAÇÃO DA TEORIA URBANA

O compromisso dos países com a análise urbana foi determinado pela necessidade de enfrentar questões imediatas de proliferação de habitações subnormais, de degradação de espaços urbanos centrais das grandes cidades e de resolver problemas de localização de serviços públicos e de indústrias, todos ligados ao financiamento preferencial oferecido pelos governos. Isso significa que a análise urbana se orientou por custos de urbanização, que deveriam ser apropriados pelo Estado, mas terminariam incidindo no endividamento externo. As compras de materiais foram feitas em mercado interno, mas as dívidas externas estavam reguladas pelas variações internacionais da taxa de juros. Os cálculos foram feitos sobre sistemas de habitação, mas os custos dos programas urbanos passaram para as economias nacionais através dos efeitos finais da dívida no sistema tributário. Haveria que distinguir os custos diretos dos programas de habitação das custos totais de infraestrutura acarretadas pela urbanização da população. Os efeitos em cadeia dos custos finais da infraestrutura revelaram-se excessivos para as finanças das cidades., em parte, porque a urbanização significou a incorporação de um número crescente de moradores incapazes de contribuir para a receita pública, e, em parte, porque os requisitos de despesa com serviços públicos aumentaram mais que a renda

peçoal urbana disponível. Pode-se considerar que a análise urbana foi prejudicada pela separação entre os custos individuais dos empreendimentos e os dispêndios sociais dos serviços urbanos de utilidade pública.

A abordagem positivista revelou-se completamente inadequada para tratar dos problemas do desenvolvimento das cidades, dentre outras razões, porque, ao confundir o processo social da urbanização com sua forma física do urbanismo, retirou do objeto urbano sua textura histórica e ignorou as alterações de significado social dos diversos espaços construídos das cidades. Frente a essa avalanche de fatos novos, a análise urbana, que deveria dar sustentação a novas opções de política, ficou praticamente imobilizada entre as funções de mero auxiliar de políticas conceitualmente empobrecidas e menos audaciosas e os papéis colaterais, distanciados do conflito social, tais como estudos de caso, restauração e debate sobre patrimônio. Observe-se que a defesa do patrimônio histórico se apresentou, na maioria das vezes, na América Latina, como uma causa antecipadamente perdida, com baixa prioridade comparada com a pressão de problemas urgentes e distorcida por uma visão preservacionista que ignorou o papel da história da atualidade social.

A análise urbana na América Latina em geral dividiu-se entre afirmar-se como uma análise física de problemas sociais e evadir o contexto histórico em que eles se colocam. Raramente reconheceu a centralidade da questão de classes nem a das migrações internas e externas. O estudo das migrações continuou privilegiando aspectos quantitativos, praticamente ignorando o significado das mudanças de composição, como os efeitos colaterais da entrada de nacionais das representações do capital internacional em novos investimentos. Com o aprofundamento do fosso entre os grupos de altas rendas e os demais, inclusive com maior diferenciação entre os de maiores rendas, as grandes cidades tornaram-se objeto de novos empreendimentos de grande capital, que passaram a condicionar a urbanização. Condomínios fechados, shopping centers e equipamentos de uso exclusivo introduziram mecanismos de separação que culminaram com o amuralhamento físico – no Rio de Janeiro – e outras formas de isolamento virtual na maioria das capitais brasileiras. Como herança do fracasso das políticas públicas urbanas na década de 1970 ficou uma falta total de financiamento de moradias populares, com um leque de novos temas, dentre os quais o da internacionalidade dos processos urbanos. As grandes cidades passaram a integrar um mercado imobiliário internacionalizado, ligado a interesses de bancos, empresas de seguros e turismo.

A falta de sustentação, em uma visão em perspectiva, da composição da renda dos moradores das cidades, junto com uma rejeição a reconhecer o ambiente oligopolista das operações com materiais de construção e os privilégios de grupos no controle dos terrenos urbanos, resultou no fracasso desses sistemas de fomento. Positivismo e mecanicismo foram maus conselheiros dessas políticas, que, entretanto, revelaram a complexidade da vida urbana nos países latino-americanos, deixando uma herança de problematização solenemente ignorada na reação mais recente à camisa de força do chamado Consenso de Washington. A reação ao

projeto urbano de grande capital aparece na inércia da construção dos grupos de baixa renda e em novas políticas urbanas que procuram superar o formalismo anterior com intermináveis mecanismos de consulta cuja real consequência é atribuir aos estratos sociais de baixa renda responsabilidades do poder público. Não é necessária muita imaginação para perceber que não se podem realizar políticas urbanas significativas sem integrá-las com ações de educação, segurança ativa <sup>6</sup> e transportes.

Convivendo com os efeitos combinados dessa demanda insatisfeita e dessa falta de recursos, as administrações municipais foram estimuladas a procurar ou a aceitar ajuda externa – tanto pública como extragovernamental –, que, além de representar intromissão no sistema de governo, significam uma interferência ideológica nos processos de formação de poder e de identidade. A intensidade dessas interferências nos processos de formação de poder e de identidade. Quanto ouve como elas afetam relações de classe é algo a ser esclarecido, mas não há como ignorar que essas intromissões transmitem modos estamentais de relacionamento que subentendem uma depreciação do Estado nacional. Independentemente de quaisquer juízos de valor sobre essas ações, é preciso considerar que elas constituem um elemento de internacionalidade, tolerado, mas não avaliado na análise e nas políticas urbanas.

## A EXPANSÃO DO GRANDE CAPITAL NAS CIDADES

O epicentro da realidade urbana moderna é a expansão do capital, que desde os tempos coloniais foi internacional. Na relação entre o capitalismo central, ou alto capitalismo, e o capitalismo periférico avançado, ou semi-industrializado, encontram-se hoje complexos movimentos de capital, nos quais cresce a participação de países periféricos ao centro, como Espanha e Portugal, que precisam de maiores espaços de mercado para reproduzir seu capital. Esse movimento se acentuou com a consolidação da União Europeia, que deu novo fôlego aos europeus para se expandirem ao exterior, buscando outras opções de mercado. Várias das suas formas operacionais resultaram em expansão de negócios bancários e de financiamento em geral, com um forte componente em serviços, procurando criar pontos de apoio substitutivos de suas antigas colônias.

A expansão do grande capital nas cidades tem se realizado mediante movimentos irregulares, acompanhando os movimentos de euforia e de contração dos ciclos econômicos e, tomando a forma de soluções de localização para empresas, de obras públicas, de influência de bancos internacionais e de turismo. São movimentos articulados, mesmo quando não são coordenados, e r. Resultam em valorização e desvalorização de terrenos e de ativos urbanos. Eles dão nova funcionalidade à paisagem urbana no que subordinam o urbanismo aos interesses

<sup>6</sup> A expressão segurança ativa é usada aqui para indicar a responsabilidade do Estado em prover segurança pública e em coibir segurança privada, que se torna um comércio de armas e violência, com instrumentos tais como as milícias.

dos negócios internacionais. O modo como as cidades se internacionalizam decorre de como participam de atividades internacionalizadas em cadeia, que é um argumento explorado por Castells (1996) em seus aspectos organizacionais.

Distinguem-se os aspectos financeiros e os ideológicos da internacionalização das cidades na condução dos hábitos das pessoas, traduzindo-se em preferências de consumo e controle de mercado. Cozinha japonesa, vinhos importados, arroz e massas importadas, que se colocaram sobre preferências estabelecidas em vestuário etc. O processo culmina com a desnacionalização dos nomes das ruas e das pessoas, com uma subalternização desculpada como internacionalização. As cidades são os grandes veículos da transmissão de padrões de consumo, que antes filtravam os grupos de altas rendas dos de rendas menores, mas que hoje vão diretamente aos mais pobres através da socialização dos meios de comunicação. A revolução do consumo.

Todos esses elementos convergem para a configuração de mecanismos sutis de transferência de influência no campo da educação. Seguindo a visão de Hegel sobre o tema da cultura, cabe concluir esta observação registrando a combinação de privatização e internacionalização do sistema educativo, que se realiza através de uma penetração sistemática de capitais externos nas cidades, tornando-as os principais instrumentos de mediação de uma alienação cultural e técnica.

## INVIABILIDADE DE POLÍTICAS URBANAS LOCAIS

Apresentar as políticas urbanas como âmbitos de decisão exclusivamente locais tem sido um modo de falsear ou de ignorar a verdadeira complexidade do problema. Também tem sido um modo de preservar estruturas arcaicas de poder político, que se atualizam captando vantagens monopolistas através da relação entre a esfera política e a econômica<sup>7</sup>. Por exemplo, as capitais nordestinas têm sido objeto de investimentos urbanos de base internacional que alteram o conceito de desenvolvimento das cidades e criam novos pontos de atenção em torno de *resorts* e condomínios fechados que não interagem com a sociedade urbana local.

A reação ao mecanicismo repetitivo das políticas urbanas em vários lugares, especialmente no Brasil, veio na forma de um populismo militante, que perde de vista os fatores de unicidade das cidades, descambando em desastres em termos de políticas de infraestrutura como de saneamento e transportes. A falta de educação urbana transformou tudo em matéria de repressão e caso de polícia, copiando a paranoia saxônica de controle social sem identificar quais grupos pune ou premia. O popularismo da análise e da política urbana

<sup>7</sup> Em livro recente (PEDRÃO, 2009), o autor apresenta uma análise da territorialidade do poder no mundo da periferia atual do alto capitalismo, focalizando os mecanismos políticos de atualização do bloco histórico, que são reveladores da perpetuação de grupos de poder no Nordeste.

mais recente não resiste a uma crítica histórica, que exigiria, como sempre exigiu, uma fundamentação em uma autêntica análise de classes e do modo de expansão do grande capital nos ambientes urbanos.

Os fundamentos práticos vinham de políticas reformistas realizadas desde 1870, que incorporaram uma visão de poder estatal herdada do absolutismo e transferida para o poder da economia industrial, inclusive na combinação de monumentalismo e racionalidade imposta. Copiar a estratégia do urbanismo de Housmann em Paris tornou-se símbolo de modernização, e cidades como Washington e México seguiram essa tendência. Tal visão de poder central foi absorvida pelos autoritarismos do século XX, que continuaram tratando as cidades como objetos de poder, tal como foi a reforma de Roma por Mussolini. No entanto, não há como negar que a emergência de tensões sociais concentradas nas cidades, especialmente nas de grande porte, deu lugar a uma convergência de ideias de que as políticas urbanas têm sido insatisfatórias, tanto em sua abrangência como em sua capacidade de enfrentar os principais problemas sociais concentrados nas cidades. A falência da análise urbana convencional equivale a um reconhecimento tardio de uma crise urbana consequente do esgotamento do padrão mundial de acumulação de capital que se estendeu durante a década de 1960, eclodiu em crises urbanas em 1968 e voltou a assombrar no início deste século. A necessidade de renovação da análise urbana tornou-se inquestionável, mas recebeu diferentes respostas, desde uma fragmentação de políticas locais até um recuo temático do planejamento como atividade de governo<sup>8</sup>.

Os comentários sobre essa falência da política urbana surgem de observações práticas. Os bancos nacionais de habitação, que proliferaram na América Latina entre os anos 1960 e 1980, faliram. Em sua maioria, foram parte de tentativas nacionais de planejamento urbano e cederam lugar a políticas urbanas ditas indicativas. Estas, na prática, não foram mais longe que contemporizar com as pressões dos grupos de poder nas cidades e alternaram a regulamentação de tendências prevaletentes com a criação de oportunidades de novos investimentos de grande capital. Mais que antes, tornou-se claro que há políticas de fato diferentes e contraditórias nas cidades, assim como as políticas incorporadas nos planos diretores representam composições de poder que nada têm de locais.

Novos mecanismos de planejamento – integrados em outra institucionalidade da planificação urbana – traduzem-se em diferentes percepções de tempo, entre a capacidade de pensar em um planejamento em longo prazo das sociedades mais desenvolvidas e a premência de pensar em longo prazo torna-se um mecanismo de poder, que tem consequências práticas sobre a pauta de investimentos que se realizam em cada cidade.

As transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas na América Latina durante o século XX correspondem a alguns grandes movimentos. Entre eles, os de urbanização, de modernização

<sup>8</sup> Ver Lojkine (1981) e também Perloff e Lowdon (1968). A cidade como protagonista de um viver é substituída pela cidade como local de interesses do capital. A cidade como lugar de atividades passa a ser sujeito de conjuntos de atividades que atraem pessoas e empresas.

seletiva da produção rural e de industrialização, com resultados variáveis de um país a outro, mas que já foram objeto de tentativas de generalização. Esses movimentos têm sido vistos por seus aspectos econômicos, tecnológicos e políticos, porém raramente são tomados como um conjunto historicamente interdependente. Situando-se essas transformações no quadro mundial, portanto, vendo-as como parte da dinâmica geral de acumulação de capital, torna-se inevitável que se associem os processos de transformação dos países aos movimentos de pessoas e de capital. As migrações internacionais tornaram-se parte integrante do ajuste dos mercados locais de trabalho. Os países latino-americanos passaram a ver o mercado dos países ricos, especialmente dos Estados Unidos, como parte de seu mercado, que deixou de ser local para ser marcado por acessos locais e internacionais, sendo que o componente externo se tornou determinante. Desde os anos 1990, o Brasil passou a desempenhar um papel duplo. Por um lado, emite grandes números de migrantes para os Estados Unidos e para a Europa, e, por outro, recebe vultosos volumes de migrantes da América Latina e do resto do mundo.

Hoje, com a intensificação e o alargamento dos movimentos migratórios, com a recomposição das estruturas de poder político em muitos países, há espaço para estudos que sustentam uma análise atualizada das condições sociais das comunicações na América Latina, situando-as como parte dos movimentos historicamente definidos de formação do sistema econômico e político no continente. Assim, tornou-se necessário rever os fundamentos conceituais da urbanização, bem como seu sentido prático, sua praxeologia. A origem desse processo é necessária para a explicação do que lhe é atual. As cidades do Brasil formaram parte dessa “orla ocidental da cristandade” de que fala Charles Boxer quando mostra a originalidade do projeto imperial português (BOXER, 2002). Pode-se dizer que esse fundamento imperial deu lugar a um certo tipo de urbanização – mercantil e escravista – no Brasil, que se compara com a gerada pelo Império Espanhol, por sua vez contrastando com a falta de um modelo equivalente do escravismo tardio. Mesmo que muitas das cidades pré-industriais se pareçam umas com as outras, tais como Kingston, Colón e Guayaquil, seu papel regional é diferente em seu respectivo sistema. Principalmente, suas possibilidades de crescimento são diversas, com horizontes mais limitados que os de cidades de porte equivalente em países com melhor distribuição social da renda.

A textura das cidades que se modernizam mais depressa está perpassada de ligações internacionais que se assemelham aos subterrâneos das grandes cidades velhas, tais como Paris e Istambul, que conservam os estratos de épocas anteriores como subsolo das atuais. Na América Latina, como em tempo mostrou Hardoy (1972), há uma diferença essencial entre as cidades que detêm uma história pré-hispânica e as novas, sem um passado secular relevante e que, em termos arqueológicos, são rasas. A funcionalidade das cidades passa ao largo do tamanho de sua população. Frankfurt, Rotterdam, Gênova, Tel Aviv são essencialmente internacionais, no sentido de que concentram majoritariamente atividades que não dependem de seus respectivos mercados nacionais.

As grandes cidades que se modernizam lentamente mostram as diferenças de ritmos de tempo também presentes no subsolo das grandes cidades da periferia da economia mundial e contêm as rupturas entre as condições de renda dos participantes do mercado de trabalho internacionalmente unificado e as dos outros que sobrevivem e operam nos espaços urbanos fragmentados de que fala Milton Santos (SANTOS; SOUZA; SILVEIRA, 1998). Não há como pensar em um mercado urbano em uma cidade, senão em mercados de bens e serviços e de trabalho, que, por sua vez, estão internamente esgarçados, atingidos pela oligopolização do comércio e da construção civil. A internacionalidade do trabalho foi soberanamente ignorada pela análise urbana, para a qual os movimentos das pessoas são apenas incidentais.

A urbanização é o processo social de produção de cidades, que sempre se realizou com alguma margem de internacionalidade, porque as cidades sempre foram as bases de relações entre nações e entre regiões. Encontram-se mudanças significativas nos modos de urbanização de cidades de porte médio ligadas a redes internacionais, tais como Mendoza (Argentina), comparadas com cidades como Assunção (Paraguai), que perderam essa qualificação. As cidades se fizeram em resposta às atividades que abrigam, e sua funcionalidade local depende de seu alcance regional ou internacional. Para construir uma análise urbana representativa das condições atuais de vida é, portanto, necessário estabelecer quais são os elementos essenciais da estruturação de todas as cidades e distinguir as formas urbanas que surgiram ao longo do tempo, acompanhando a organização social da vida econômica e política. Os nexos internacionais mudaram de forma e variaram em intensidade, assim como seus efeitos qualitativos tornaram-se mais difusos e variados.

A urbanização está sujeita a movimentos de continuidade e de descontinuidade, que se alternam e combinam. A continuidade da urbanização é a mesma dos processos de trabalho, que estão condicionados pelo modo como são articulados pelos movimentos do capital. O ritmo das construções civis envolve grandes obras, como metrô, e pequenas obras, como residências de grupos de baixa renda. O capital se move nas cidades captando as oportunidades de aplicação oferecidas pela produção de serviços sociais de utilidade pública, ou aproveitando as vantagens estruturais oferecidas por cada cidade para localizar unidades produtivas. Isso fez com que a urbanização das grandes cidades criasse um mercado internacional, como de fato foi para os investidores britânicos nos sistemas de transportes urbanos em toda a América Latina, e como hoje esse fenômeno se repete com a entrada maciça de capitais de origem europeia em diversos pontos selecionados do continente.

As referências conceituais ficam mais claras quando se examinam as situações de diferentes cidades no contexto das revoluções tecnológicas de 1850 a 2000. Serão observadas a composição do capital e a funcionalidade das cidades, entendendo que essa funcionalidade depende de uma relação entre o capital instalado nas cidades e a composição do capital na economia nacional. Assim, a valorização do capital urbano varia segundo



sua adaptação aos componentes essenciais do capital em seu conjunto. Por contraste, a obsolescência de equipamentos urbanos torna-se flagrante, por exemplo, em aeroportos e estações rodoviárias.

Com essa perspectiva, encontram-se cidades como Milão, Barcelona e Bruxelas, cujo desenvolvimento acompanhou as sucessivas etapas do avanço da produção industrial. Manchester, Liverpool e outras se identificaram apenas com as primeiras etapas do desenvolvimento da indústria. Cidades como Detroit tiveram seu auge correspondendo a uma etapa da produção industrial automotora. Já outras cidades como São Paulo participam da produção industrial em suas modalidades mais recentes. Paralelamente, há cidades como Grenoble e Atlanta, que representam grandes concentrações de pesquisa e de negócios de empresas. Boston e Houston têm seu poderio inseparável da concentração de universidades e de pesquisas. Nesse quadro surgem novas aglomerações urbanas, como Washington, Beijing, Brasília, Berlim, México, cuja esfera de influência está determinada pela concentração de poder político. Com a organização do poder político internacional ressurgem cidades como Bruxelas, La Haya ou Dubai, que não têm outra expressão além de serem centros de órgãos internacionais. Finalmente, Paris, Londres e Nova Iorque e outras concentram elementos de uma influência cultural incomparável, além do poder econômico e financeiro.

Os fenômenos de concentração de poderio urbano nacional em cada país, tais como em Lima, Santiago do Chile, Caracas, Montevidéu e Buenos Aires, exprimem processos nacionais de concentração de capital e de poder político que se tornam restrições decisivas para o mercado de trabalho. Megacidades da pobreza, como Lima, que reúne cerca de 60% da população do país<sup>9</sup>, ou como Bombay tornam-se fatores de bloqueio do processo político nacional, chegando, como no Rio de Janeiro, a representar localmente, no mundo das favelas, a ruptura de classes na sociedade urbana periférica nacional em seu conjunto. Essas cidades expressam processos nacionais de concentração econômica e de macrocefalia urbana, com poucas possibilidades de reversão, e combinam os ingredientes econômicos, políticos e culturais da concentração ligando a despesa pública com a privada. Nas principais cidades do Nordeste, onde a população de rendas baixas e incertas supera em muito a de rendas regulares, surgem novos processos migratórios, em que os pobres passam a se deslocar mais para o exterior e em que entram desempregados de outros países. As migrações internacionais tornaram-se um fator de peso na configuração das cidades brasileiras, já que dali sai a maior parte dos que se deslocam.

São poucas as cidades como Nova York, Londres e Tóquio que reúnem os ingredientes de sucessivas etapas do processo industrial, mesmo quando operando em escalas fortemente diferenciadas em tamanho e complexidade. A noção de cidades mundiais, que cobre

<sup>9</sup> A rigor, a Cidade do México é o exemplo mais importante de todos, considerando-se que a verdadeira concentração de população é do Vale do México em seu conjunto. Mas seus prováveis 20 milhões de habitantes representam uma proporção menor da população nacional que a de Lima. no Peru, ou a de Montevidéu, no Uruguai.

diversos dos aspectos essenciais desta classificação, tem o defeito de perder de vista os verdadeiros contrários das cidades mundiais, que são, precisamente, aquelas grandes cidades que têm um raio limitado de capacidades e de possibilidades de acompanhar os movimentos do capital. Assim, serão distinguidasdistinguiremos as cidades do mundo pré-industrial e industrialdo mundo da indústria e identificadasidentificaremos as cidades que se constituíram em centros do poder mundialmente organizado e as cidades que surgiram como centros da periferia da economia mundial. Seguindo as pegadas de Braudel (1998), será necessário reconstruir uma sucessão de mundos urbanos que não necessariamente carregam os elementos de memória que dão a continuidade histórica do mundo atual. Pelo contrário, no nosso meio, a perda seletiva de memória tem funcionado como um mecanismo ideológico do planejamento em geral, com efeitos especialmente danosos no planejamento urbano. Por exemplo, a repetição de bairros unifuncionais gera problemas de separação social<sup>10</sup> e concentração de tráfego que se convertem em obstáculos ao funcionamento das cidades, magnificando os efeitos do aumento do número de veículos de uso individual.

A industrialização da produção em geral e a do consumo significaram a criação de grandes sistemas estruturadores da oferta de bens e serviços, que localmente aparecem integrados, mas que representam redes internacionais, como são os supermercados, as empresas de construção civil e, principalmente, as de telecomunicações. As formas de consumo, que Baudrillard (1968) tomou como condutores da explicação pós-moderna dos modos de vida, são apenas terminais de redes de fios elétricos cuja origem torna-se impossível de localizar. Dentre eles, ainda, distinguem-se redes de comércio, tradicionais, de mercadorias de uso generalizado, redes de comércio que surgem da expansão dos sistemas de comércio liderados por supermercados e redes de negócios que se organizam sobre as compras e vendas de mercadorias para o mercado. Como situar, então, os efeitos urbanos da presença de capitais indianos e australianos na nova grande mineração na Bahia ou as consequências em longo prazo da extensiva participação de interesses finlandeses e suecos na produção de eucalipto e de celulose exclusivamente para exportação? Como analisar o condicionamento da expansão dos sistemas de transporte ao atendimento desses investimentos internacionais?

Mas a industrialização e a expansão das formas financeiras e operacionais do grande capital desde a década de 1950 tornaram decisivas as ligações internacionais do sistema produtivo e deram novos papéis às cidades. Algumas regras clássicas da análise urbana mecanicista, tais como a hierarquização das cidades por grupos de tamanho de população, ou a indicação de sua importância pela quantidade de estabelecimentos produtivos, tornaram-se

<sup>10</sup> Os circuitos de movimentos das pessoas tornam-se cada vez mais restritos em cada grande cidade e estão definidos por grupos de renda, tipo de atividade e inserção cultural. O número de pessoas que conhecem a cidade além de seus circuitos de movimentação básicos diminui, e os efeitos de isolamento também impactam os problemas de segurança. A consequente segmentação dos bairros torna-se um problema característico das novas grandes cidades mais desiguais. As distâncias sociais podem ser muito grandes entre espaços urbanos contíguos, e as diferenciações de formas de vida podem ser menos explícitas e conhecidas apenas por alguns dos moradores das cidades.

inadequadas para representar a influência regional das cidades, ou para refletir a sua participação em redes internacionais de prestação de serviços. A representatividade da análise é o primeiro passo para chegar a políticas urbanas historicamente pertinentes e social e ecologicamente compatíveis. A compreensão do processo urbano torna-se parte da apreensão do mundo internacionalizado.

Numa visão em retrospectiva da análise urbana e da urbanização, há uma brecha que se amplia entre as cidades que ganham capacidade de participar de redes internacionais de negócios e as que perdem esse tipo de prestância, tal como aconteceu com Montevideu, sediando órgãos internacionais, e Assunção, tornando-se menos relevante na escala continental. Cidades de porte médio com maior capital imaterial (GORZ, 1998) passam as condições de atração de cidades com maior efetivo demográfico e formas tecnológicas superadas. O tamanho do território e o número de pessoas perdem espaço para a concentração de tecnologias significantes e para a criação de ideologias dominantes.

A exclusão social torna-se uma exclusão de cidades. Grande parte da rede de cidades fica estiolada ou regride, submetida a prolongados movimentos de emigração de pessoas e de capitais. No Nordeste, cuja rede de cidades é notoriamente frágil, esse movimento separa algumas aglomerações urbanas com capacidade de crescer, mesmo através de concentração de pobreza, de muitas outras cuja população aumenta pouco e onde há uma carência chocante de serviços de uso público quando comparadas com outras do mesmo porte nas regiões mais desenvolvidas do sul do país.

A observação da história recente da urbanização, portanto, leva a reabrir questão acerca da inter-relação orgânica entre o processo social de urbanização e os movimentos das relações internacionais nos planos econômico, político e institucional. A urbanização sempre teve uma raiz internacional, mas se tornou mais intensamente dependente de relações de mercado que se organizam sobre bases mundiais. O mercado de trabalho tornou-se mais universal e fluido, sensível a oscilações em curto prazo. Países como Espanha e Portugal, que até há pouco eram componentes dependentes de uma Europa liderada pela Alemanha, transformaram-se em exportadores de capital em busca dos mercados latino-americanos para reproduzirem seu próprio capital. Finlândia, Suécia e outras nações, que pareciam constituir uma modalidade colateral do capitalismo, revelaram-se investidores agressivos em setores ecologicamente estratégicos na América Latina, tal como a área de celulose. Caiu a máscara do capitalismo gentil, que se aproxima do capitalismo senil apontado por Beinstein (2001) e do modelo de capitalismo global e exclusão social descrito por Dupas (1999). O argumento ambiental faz a ponte entre as formas de reprodução internacional do capital identificadas com a segunda revolução industrial e os novos modelos, conduzidos por algumas grandes corporações. Estas exportam atividades poluentes, reservam os componentes de atividades de maior valor agregado e criam circuitos de turismo controlados desde a origem, extraindo renda e induzindo o turismo emissivo dos países latino-americanos. As novas investidas de capitais asiáticos

se identificam com os métodos de exploração da segunda revolução industrial e geram novos problemas urbanos em cidades tradicionais, que se tornam centros dessa mineração e passam a ter seu mercado de trabalho externamente controlado.

Nesse ambiente de ocaso do horizonte promissor do planejamento cartesiano, as políticas urbanas deixam de ser manejáveis como fenômenos físicos locais, determinados por uma aparência de mercado local, para terem que registrar a internacionalidade das cidades. A questão urbana é importante demais para ficar na mão de técnicos, quaisquer que sejam suas profissões, e tem que ser tratada por um sistema de planejamento. O atual modo de formar políticas urbanas é uma nova versão de populismo que descarta o tratamento dos problemas centrais da urbanização e que se caracteriza por ajustar modelos existentes. Substituiu-se a abordagem privatista da renovação urbana e do planejamento físico por uma abordagem idealista, que ignora os fundamentos históricos da formação urbana de classes e a internacionalidade do capital. Elementos colaterais das relações de classe, tais como etnia e gênero, são colocados como substitutos do conflito principal de interesses.

Numa visão abreviada de espaço-tempo, passou-se de horizontes fixos em médio prazo para perspectivas fluidas em longo prazo, em laboratórios sociais com suas próprias regras de funcionamento, mas onde as pressões e os jogos de interesse procuram ganhar posições estáveis. A situação social do planejamento urbano torna-se um aspecto a ser examinado como parte da própria política urbana.

## POSSÍVEIS RUMOS DA INTERNACIONALIDADE DO MUNDO URBANO

Os movimentos predominantes da internacionalização do mundo urbano têm sido aqueles conduzidos pela expansão do grande capital em suas expressões diretas e indiretas, trazendo um novo perfil de divisão internacional do trabalho ou levando a divisão anterior a novas composições de poder nas cidades. Tal como foi indicado nos parágrafos anteriores, esses processos não são homogêneos nem lineares e compreendem os movimentos negativos de resistência dos trabalhadores e dos demais moradores das cidades, que injetam contratendências simplificada e entendidas como caos. Na realidade, são movimentos com outro sentido de finalidade e em escalas que confrontam essa urbanização burguesa<sup>11</sup>. A internacionalidade avança nos dois planos. Do lado do capital, através das compras de espaço urbano valorizado e de serviços preferenciais mobilizados para dar apoio a atividades em mercado internacional. Do lado

<sup>11</sup> Uma notícia (17/8/2009) na Rede Terra informa que a favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, teve um aumento de sua população em 76,7% nos últimos 10 anos, alcançando 200 mil pessoas. A população estimada das cerca de 400 invasões em Salvador, cidade com aproximadamente 3 milhões de habitantes, supera 1 milhão de pessoas, sendo que o Bairro da Paz tem mais de 100 mil pessoas. É possível pensar que a população favelada de Rio e São Paulo seja maior que a população urbana total de Salvador, Recife e Fortaleza. O problema em pauta não é mais o número de favelados, mas os mecanismos de poder que eles desenvolvem e cujo efeito ultrapassa os limites territoriais do universo das favelas.

do trabalho, através da mobilidade dos trabalhadores, que representa uma evasão do controle local e se estende às migrações internacionais, configurando uma articulação do poder de atração do capital (GAUDEMAR, 1977). A grande contrafação do sistema é, justamente, essa unificação do mercado de trabalho. Está na participação das cidades em redes de prestação de serviços especializados. Junto com eles vão movimentos colaterais, que combinam a transferência de padrões culturais e formas de consumo. Na realidade, não há controles efetivos sobre essa derrama de efeitos culturais, que, em última análise, manifesta a identidade dos bairros periféricos ou o melhor da esfera urbana dos setores populares.

## REFERÊNCIAS

- BEINSTEIN, J. *Capitalismo senil: a grande crise do capitalismo global*. São Paulo: Record, 2001.
- BAUDRILLARD, J. *A sociedade de consumo*. Lisboa: Presença, 1968.
- BOXER, C. *O império marítimo português*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- BRAUDEL, F. *Os jogos das trocas*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- DUPAS, G. *Economia global e exclusão social*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GAUDEMAR, J. P. de. *Movilidad del trabajo y acumulación de capital*. México: Era, 1977.
- GIDDENS, A. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- HARDOY, J. E. *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*. Buenos Aires: SIAP, 1974.
- HARVEY, D. *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI, 1974.
- \_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- KUKLINSKI, A. *Growth poles and development poles*. Lausanne: UNRISD, 1967.
- LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOMNITZ, L., *Cómo viven los marginales*, México, Siglo XXI, 1974.
- MARX, K.; ENGELS, F. *Obras selectas*. Moscou: Progreso, 1984. 3 vols
- McLOUGHLIN, J. B.. *Planeamiento urbano y control*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.
- MILLER, J.; GACKENHEIMER, R. (Ed.). *Latin American urban policies and the social sciences*. Beverly Hills: Sage, 1971.
- PEDRÃO, F. *A economia urbana*. Ilhéus: Editus, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Economia, política e poder*. Salvador: Podium, 2009.

- PEDRÃO, F.; STANZICK, K. (Org.). *Planificación regional y urbana en América Latina*. México: Siglo XXI, 1974.
- PERLOFF, H.; WINGO, L.. *Issues in urban economics*. Wasington: Resources for the Future, 1968.
- SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- VELHO, O. G. *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.



PARTE II

ARTIGOS SOBRE QUESTÃO  
URBANA EM HOMENAGEM  
A FERNANDO PEDRÃO

SEF

100

*Série Estudos e Pesquisas*





## A POSSIBILIDADE DE REGISTRO DO DIREITO DE LAJE E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

*Camila Gonzaga Alves Ferreira\**

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a importância do direito de superfície e do direito de laje para a efetivação da função social da propriedade e tratar da possibilidade e da necessidade do registro deste último instituto.

Previsto no Art. 1.369 e seguintes do Código Civil de 2002, o direito de superfície é um direito real que consiste na possibilidade de o proprietário do terreno conceder a terceiro, por prazo determinado, a propriedade das construções ou plantações realizadas sobre o solo.

Após o grande desenvolvimento demográfico ocorrido na metade do século XX e devido à falta de políticas públicas capazes de atender a todos, a população carente brasileira passou a se organizar em favelas, as quais compõem, na sociedade, um quadro de exclusão social, demonstrando a indiferença do Estado.

Em virtude desta situação, verifica-se que a própria população encontra meios para construir moradias de acordo com suas condições econômicas, muitas vezes, em terrenos irregulares. Informalmente, criam-se “puxadinhos”, que desencadeiam conflitos entre “proprietários” que serão resolvidos não pelo direito estatal e sim pelas associações de moradores.

Nesta situação encontra-se o direito de laje, que corresponde à “venda” da laje para parentes ou terceiros, para que estes possam construir moradia ou iniciar um comércio em cima da casa do vendedor. Isto nada mais é do que o direito de sobrelevação, espécie do direito de superfície.

Ocorre que este instituto não foi abarcado pelo Código Civil de 2002, tampouco pelo Estatuto da Cidade, o que evidencia o descaso por parte do Estado. Além disso, a partir de uma interpretação literal da Lei de Registros Públicos, também não seria possível o registro da laje, trazendo grande insegurança jurídica aos proprietários, que somente detêm a promessa de compra e venda e a posse do imóvel.

Diante disso, este artigo busca analisar uma alternativa a esta situação, de modo que, a partir de uma interpretação extensiva da Lei de Registros Públicos, seja possível o registro da propriedade. Esse procedimento formalizaria a condição de diversas famílias, alcançando a função social da propriedade.

---

\* Graduada em Direito pela Universidade Salvador (Unifacs).

## BREVE ANÁLISE ACERCA DAS FAVELAS BRASILEIRAS

O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, começou a sofrer uma ocupação do espaço urbano sem qualquer planejamento principalmente a partir da segunda metade do século XX, o que proporcionou a criação de inúmeras moradias irregulares, as chamadas favelas.

Segundo Rodrigues (2003, p. 37), é possível dizer que “[...] as primeiras favelas surgiram no Rio de Janeiro logo após a Guerra de Canudos e em São Paulo por volta da Segunda Guerra Mundial”. Porém, foi com a expansão do processo de industrialização que elas começaram a ser “mais ‘visíveis”.

Atualmente, de acordo com o Censo Demográfico (2010) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os aglomerados subnormais, que compreendem “[...] os diversos tipos de assentamentos irregulares existentes no País, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros”, abrigam 11.425.644 pessoas, distribuídas em 3.224.529 domicílios espalhados pelo Brasil.

Analisando a realidade brasileira, Carbonari (2008) afirma que a favela retrata todo o quadro de exclusão social sofrido pela população carente, que não se reflete apenas na localização e na marginalização dos locais, mas também na ausência de saúde, de educação, de segurança, de oportunidades de trabalho, de saneamento básico e, sobretudo, de uma vida com dignidade.

Ainda segundo a autora, esse cenário não se modifica quando é feita uma análise acerca das disposições jurídicas que buscam a formalização das moradias, posto que essas normas tornam o processo excessivamente oneroso. Isso porque a regra estabelece como deve ser feito o parcelamento do solo, fixando os tamanhos dos lotes, e determina a construção de uma infraestrutura de acordo com a proporção de arruamentos, áreas de lazer e reservas verdes, sendo que o ônus deve ser suportado inteiramente pelo proprietário (CARBONARI, 2008).

Desse modo, o acesso ao terreno de forma regular só é possível à parcela da população com maior capacidade econômica, a qual, na sociedade brasileira, não é maioria. Por consequência, aquele que não possui condições de arcar com esses custos acaba recorrendo ao mercado informal.

Assim começam a surgir grandes favelas, formadas por um conjunto de moradias construídas em terrenos pertencentes a terceiros ou ao poder público, e que, em virtude do descaso do Estado, são organizadas internamente pelos próprios moradores, de acordo com suas próprias regras. Aqui, a associação de moradores terá como principal função solucionar os conflitos.

Santos (1980), em estudo sociológico realizado em uma favela com o nome fictício de Pasárgada, constatou a existência de um direito não oficial, que vigora paralelamente ao direito brasileiro, cuja aplicação é feita pela associação de moradores. Nas palavras do autor:

A favela é um espaço territorial, cuja relativa autonomia decorre, entre outros fatores, da ilegalidade coletiva da habitação à luz do direito oficial brasileiro. Esta ilegalidade coletiva condiciona de modo estrutural o relacionamento da comunidade enquanto tal com o aparelho jurídico-político do Estado brasileiro. No caso específico de Pasárgada, pode detectar-se a vigência não oficial e precária de um direito interno e informal, gerido, entre outros, pela associação de moradores, e aplicável à prevenção e resolução de conflitos no seio da comunidade decorrente da luta pela habitação. Este direito não-oficial - o direito de Pasárgada como poderei chamar - vigora em paralelo (ou em conflito) com o direito oficial brasileiro e é desta duplicidade jurídica que se alimenta estruturalmente a ordem jurídica de Pasárgada. (SANTOS, 1980, p. 108).

Esse direito não oficial, muitas vezes, acaba por criar figuras inexistentes no ordenamento jurídico brasileiro, posto que os institutos positivados não estão aptos a solucionar os conflitos que surgem dentro daquela realidade. Segundo Carbonari (2008), cada comunidade propõe uma “[...] definição de direito e de justiça diferente daquela apresentada pelo direito oficial [...]”, o que tem como consequência a criação de práticas sociais aceitas e reguladas pela própria comunidade, como o direito de laje.

Tendo em vista a não previsão pelo Estatuto da Cidade e pelo Código Civil de 2002 deste instituto comumente utilizado nas favelas brasileiras, cumpre demonstrar a necessidade e a possibilidade de sua aplicação como meio de efetivação da função social da propriedade.

## DIREITO DE SUPERFÍCIE

A propriedade superficiária é um direito real, consistente na possibilidade de o dono do terreno conceder a terceiro, por prazo determinado ou não, a propriedade das construções ou plantações realizadas sobre o solo. Desse modo, haverá duas propriedades autônomas: o superficiário é dono daquilo que construir ou plantar, e o terreno continua sendo do proprietário. Ao término do contrato, as acessões serão incorporadas ao patrimônio do dono do terreno.

Este instituto se revela como uma exceção à regra da *superficies solo cedit*, tratada no Art. 1.255 do Código Civil de 2002<sup>1</sup>, que determina que tudo que se planta ou constrói em solo alheio pertence ao proprietário do terreno. Há, na verdade, no direito de superfície, uma suspensão temporária dos efeitos da acessão, tendo em vista que o superficiário

<sup>1</sup> Art. 1.255. Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização.

terá a propriedade daquilo que construir ou plantar, ainda que de forma não permanente (LIRA. 2003, p. 541).

O direito de superfície tem caráter temporário, cujo prazo deve estar expressamente estipulado no instrumento contratual, caracterizando-se, assim, uma propriedade resolúvel, conforme estabelece o Art. 1.369 do CC/2002<sup>2</sup>.

Ademais, o citado artigo também prevê a necessidade da celebração do contrato mediante escritura pública, bem como do registro em cartório de registro de imóveis, como destaca Venosa (2013, p. 443) ao conceituar a propriedade superficiária:

Trata-se, como menciona a lei, de uma concessão que o proprietário faz a outrem, para que se utilize de sua propriedade, tanto para construir como para plantar. O direito de superfície depende de escritura pública para possibilitar o registro imobiliário.

Ainda segundo o citado autor, o registro imobiliário é necessário no direito de superfície em virtude de a eficácia de direito real ser obtida apenas a partir deste, posto que “[...] o contrato que lhe dá origem somente gera efeitos pessoais entre as partes” (VENOSA. 2013, p. 444).

Não obstante, Pereira (2014, p. 210) afirma que pode ser objeto da superfície “[...] o direito de efetuar uma construção ou plantação [...], ou na alienação de construção ou plantação já existente, separadamente da propriedade do solo que permanece com o alienante”.

Não é o que se extrai, entretanto, da leitura do supracitado Art. 1.369 do CC/2002, que, ao estabelecer a possibilidade de o proprietário conceder a outrem o direito de construir, deixa de permitir a realização de negócios jurídicos quanto à cessão de construções já presentes no terreno, a chamada superfície por cisão.

### **Características do direito de superfície**

A primeira característica do direito de superfície consiste no exercício pelo superficiário dos poderes dominiais sobre a acessão, tendo em vista que é proprietário de tudo que construiu ou plantou. Desse modo, ele “[...] fruirá da coisa, podendo construir ou plantar no terreno alheio” (FARIAS; ROSENVALD, 2013, p. 608).

Além disso, a superfície pode ser gratuita ou onerosa, nos termos do Art. 1.370 do CC/2002. Sendo onerosa, é possível pactuar o pagamento em uma só vez ou de forma parcelada. Desse modo, cumpre às partes negociar de acordo com sua vontade.

Em direção contrária aos ordenamentos estrangeiros, o direito brasileiro não permite a utilização do subsolo e do espaço aéreo pelo superficiário, exceto se consistir em uso

<sup>2</sup> Art. 1.369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O direito de superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão.

inerente ao negócio. Venosa (2013, p. 444) ressalva, porém, que há necessidade de acordo expresso nesse sentido.

Ademais, o direito de superfície é temporário e, com o advento do termo, as acessões se incorporam ao patrimônio do proprietário do terreno. Ocorre que é possível a resolução da superfície antes do término do prazo, casos em que o instrumento contratual possui grande importância, devendo trazer todas as especificações do acordo. As causas de extinção do direito de superfície serão tratadas em tópico próprio.

Vale dizer, outrossim, que é permitido constituir na propriedade superficiária direitos reais de gozo, como usufruto, uso e habitação, bem como direitos reais de garantia, como a hipoteca e a anticrese (ARAÚJO. 2009, p. 40). Este é o entendimento consolidado pela III Jornada de Direito Civil, ao editar o Enunciado nº 249, in verbis: “A propriedade superficiária pode ser autonomamente objeto de direitos reais de gozo e garantia, cujo prazo não exceda a duração da concessão da superfície, não se lhe aplicando o Art. 1.474” (JORNADA DE DIREITO CIVIL, 2012, p. 45).

Cumprе ressaltar ainda que, na vigência da propriedade superficiária, se a plantação ou construção perecer, é permitida ao concessionário sua reconstrução.

## SUPERFÍCIE POR SOBRELEVAÇÃO OU DIREITO DE LAJE

O direito de laje ou de sobrelevação é uma espécie do direito de superfície que consiste na concessão feita pelo superficiário para que terceiro possa ali construir.

Conceituando o instituto, Lira (2003, p. 543) afirma que “[...] nada mais é do que um direito de superfície em segundo grau, quando o superficiário concede a terceiro o direito de construir sobre sua propriedade superficiária”.

O direito de sobrelevação, em que pese não tenha sido previsto no Brasil, possui guarida no direito comparado, precisamente no Art. 675 do Código Civil da Suíça<sup>3</sup>, bem como no Código Civil de Portugal, que também o traz no Art. 1.526<sup>4</sup>, chamando-o de “direito de construir sobre edifício alheio”.

Na doutrina brasileira, há quem defenda que o direito de sobrelevação está previsto pelo Estatuto da Cidade, quando este permite a concessão do direito de superfície sobre o espaço aéreo da propriedade. Entretanto, sustenta-se que seria necessária a alteração da Lei de Registros Públicos (FARIAS; ROSENVALD. 2013, p. 614).

<sup>3</sup> Art. 675. As construções e outras obras feitas na superfície ou no subsolo, bem unidas ao terreno de qualquer outra forma durável, podem ter um proprietário distinto, desde que estejam inscritas como servidões no Registro de Imóveis. (LIRA, 2003, p. 547).

<sup>4</sup> Art. 1.526 (Direito de construir sobre edifício alheio). O direito de construir sobre edifício alheio está sujeito às disposições deste título e as limitações impostas à constituição da propriedade horizontal, passando o construtor a ser condômino das partes referidas no art. 1.421. (LIRA, 2003, p. 548).

Cumprido ressaltar que esta espécie de superfície não se confunde com o condomínio edilício, posto que, neste caso, o solo é dividido em frações ideais, enquanto na sobrelevação coexistem propriedades autônomas (FARIAS; ROSENVALD. 2013, p. 614).

Não obstante, Ricardo Pereira Lira (2003, p. 544) observa que, apesar de não existir previsão legal, o instituto é comumente utilizado em favelas, sob a nomenclatura “direito de laje”. O autor afirma:

É interessante observar a criatividade dos moradores de formações favelares, por exemplo, na favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, onde é ocorrente o chamado “direito de laje”, por força do qual o morador concede a outrem o direito de construir sobre a sua laje, criando o direito situação análoga àquela que o direito suíço regula como hipótese de sobrelevação. (LIRA. 2003, p. 544).

Conforme abordado anteriormente, a informalidade domina as favelas, tendo em vista que a capacidade econômica de seus moradores impede a aquisição de terrenos ou de imóveis de forma regular. Assim, é normal que o dono de uma casa não seja o proprietário do terreno sobre o qual ela está edificada. Muitas vezes, inclusive, são desconhecidos os proprietários ou o terreno pertence ao poder público, sendo possível visualizar a existência de uma propriedade superficiária não oficial.

Também é prática comum nessas comunidades carentes que o dono da casa “ceda” ou “venda” sua laje para parentes, filhos ou até mesmo a terceiros, para que eles ali construam sua moradia ou comércio, verificando-se, na prática, a constituição de uma superfície por sobrelevação. Porém, como não há previsão na legislação brasileira, acaba se tornando mais uma situação de informalidade, denominada de direito de laje.

Nesse diapasão, Carbonari (2008) conceitua o direito de laje como “[...] o direito sobre um outro direito (oficial ou não), sobre a superfície do solo que pode ser vendido, permutado, doado, enfim, objeto de todos os atos de disposição”.

Essa situação de irregularidade e informalidade piora quando se analisa a necessidade do registro para aquisição do domínio, conforme o sistema jurídico brasileiro, uma vez que os moradores, quando muito, possuem apenas a promessa de compra e venda do imóvel.

A ausência de registro acaba por causar diversos conflitos entre os moradores porque aquele que detém a posse não pode exercer o domínio de forma plena. Diante da dúvida acerca do legítimo proprietário, não há como comprovar quem tem o título dominial, cuja discussão se restringirá tão somente à posse.

Além disso, é muito raro que se recorra à Justiça para a solução dos conflitos porque os moradores costumam pensar que “não há justiça para pobre”. Assim, eles criam sua própria “justiça”, que é executada pelas associações de moradores das comunidades.

## O SISTEMA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO: POSSIBILIDADE DO REGISTRO DA LAJE

### O registro como modo de aquisição da propriedade

O registro é um dos modos de aquisição da propriedade imóvel e confere o caráter real a uma anterior relação obrigacional. Ou seja, a transferência do domínio, para os bens imóveis, só ocorre com o registro no cartório competente, não bastando o contrato, cujos efeitos são meramente obrigacionais, conforme o Art. 1.245 do Código Civil (2002)<sup>5</sup>. Já para os bens móveis, o Art. 1.267 do CC/2002<sup>6</sup> exige a tradição para a transferência do domínio.

No tocante à forma de aquisição da propriedade no direito comparado, três modelos jurídicos se destacam, na medida em que são positivados de acordo com os costumes locais. São eles o romano, o francês e o alemão.

O direito romano exigia um título ou causa, que correspondia ao negócio jurídico em que o adquirente manifesta sua vontade, e um modo, que seria o registro (FARIAS; ROSENVALD, 2013, p. 362).

Por outro lado, o direito francês prevê a necessidade apenas do acordo de vontades, atribuindo efeito translativo ao contrato (GONÇALVES, 2009, p. 276). Segundo Cristiano Farias e Nelson Rosendal (2013, p. 362), neste sistema, “[...] o registro imobiliário constitui mero instrumento de publicidade, pois os contratos isoladamente transmitem a propriedade e geram eficácia real”.

Assim, é possível dizer que, no sistema francês, há uma primazia da autonomia privada, tendo em vista que apenas o contrato é suficiente para a transferência da propriedade, não sendo necessário o registro ou a tradição. Entretanto, é considerado um sistema frágil, que confere pouca segurança jurídica às relações reais.

Conforme ensinam Cristiano Farias e Nelson Rosendal (2013, p. 363), o direito alemão, contudo, preconiza que os contratos produzem efeitos somente obrigacionais, motivo pelo qual é necessário que os contratantes realizem uma segunda convenção. Esse novo contrato é denominado de convênio jurídico real, devendo ser realizado perante o oficial de registro, e é através dele que são sanados os vícios que podem existir no contrato originário.

Para este sistema, o registro é absoluto, e só é considerado proprietário do imóvel aquele que tem o seu nome registrado nos livros de cadastro. Todavia, segundo Gonçalves (2009, p. 276), o código alemão possui instrumentos de proteção contra inscrições inexatas, permitindo que sejam feitas retificações ou cancelamentos, desde que haja um procedimento adequado.

<sup>5</sup> Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

<sup>6</sup> Art. 1.267. A propriedade das coisas não se transfere pelos negócios jurídicos antes da tradição.



O sistema brasileiro se aproxima do germânico, ao exigir o registro para aquisição da propriedade. Contudo, o nosso sistema não confere o caráter absoluto a este. Aqui, haverá um prévio acordo de vontades, externalizado mediante o contrato, cujos efeitos serão meramente obrigacionais, e o registro irá conferir eficácia real ao negócio jurídico.

Ao contrário do direito francês, no Brasil o registro não é somente um meio de dar publicidade ao negócio com efeito translativo, mas o instrumento que transfere o domínio. Além disso, o direito brasileiro não reconheceu a força patrimonial dos contratos, como o ordenamento francês, exigindo, aqui, uma intervenção estatal a ser feita pelo oficial do cartório de registros. O contrato de compra e venda terá apenas efeitos obrigacionais *inter partes*, porém, com o seu registro, ele adquire o caráter real e poderá ser oponível *erga omnes*.

O sistema de registro imobiliário no Brasil é composto, além do Código Civil, pela Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973), a chamada Lei de Registros Públicos, cuja função é estabelecer as regras e os procedimentos para que sejam feitos os registros no país.

Feitas estas observações acerca da necessidade do registro para a aquisição da propriedade imóvel e de suas principais características, passa-se, agora, a analisar a possibilidade do registro do direito de laje.

### **A possibilidade do registro do direito de laje e a lei de registros públicos**

Além da não previsão pelo Código Civil ou pelo Estatuto da Cidade, o direito de laje tem sua situação de informalidade ressaltada quando se analisa, em uma interpretação literal, a Lei de Registros Públicos, que, *a priori*, não permite o registro da laje. Assim, cumpre demonstrar aqui como seria possível o registro do direito de laje em uma interpretação teleológica da citada lei.

A Lei de Registros Públicos nº 6.015/73 (BRASIL, 1973) exige um número de matrícula para cada imóvel, cuja ausência significa que “[...] não há propriedade móvel disponível, salvo os ‘inscritos’ pelos anteriores sistemas” (AGHIARIAN, 2012, p. 92). Isso porque a matrícula consiste no número identificador do imóvel, aquele que o individualiza.

Segundo Cristiano Farias e Nelson Rosenvald (2013, p. 393), a matrícula “é a primeira inscrição da propriedade do imóvel” e, por isso, é gerada junto com o primeiro registro do imóvel.

Ao contrário do sistema anterior, pelo qual a cada alienação os imóveis recebiam um novo número de transcrição, atualmente, o número da matrícula não se altera, e os registros serão feitos na matrícula correspondente ao imóvel alienado (GONÇALVES, 2009, p. 286).

Os Arts. 196 e 197<sup>7</sup> da Lei de Registros Públicos (BRASIL, 1973) estabelecem que a matrícula deve ser feita de acordo com todos os elementos constantes no título apresentado e no

<sup>7</sup> Art. 196. A matrícula será feita à vista dos elementos constantes do título apresentado e do registro anterior que constar do próprio cartório.

Art. 197. Quando o título anterior estiver registrado em outro cartório, o novo título será apresentado juntamente com certidão atualizada, comprobatória do registro anterior, e da existência ou inexistência de ônus.

registro anterior do próprio cartório. Entretanto, se o registro anterior tiver sido realizado em outro cartório, é necessária a apresentação de certidão para sua comprovação.

A matrícula, portanto, é um instrumento criado para dar mais segurança jurídica às relações acerca do direito de propriedade, individualizando cada imóvel e exigindo que o registro das alienações e dos demais direitos reais seja feito na mesma matrícula, conforme o Art. 236 da Lei de Registros Públicos<sup>8</sup> (BRASIL, 1973).

Cumprido ressaltar ainda que a matrícula não se confunde com o registro, posto que apenas este ato gera a transferência da propriedade, sendo posterior à matrícula do imóvel. De acordo com Aghiarian (2012, p. 97), “[...] por ‘registro’ se deve entender os atos atinentes a ato próprio do registrador para inscrever no álbum imobiliário negócios e atos jurídicos constitutivos de direitos reais e outros a eles legalmente vinculados”. Assim, os registros devem ser realizados de forma contínua e estarão sempre vinculados à matrícula correspondente ao imóvel.

A Lei de Registros Públicos não permite que um mesmo imóvel possua mais de uma matrícula, tendo em vista que adotou o princípio da unicidade da matrícula, conforme observa Gonçalves (2009, p. 287):

A Lei de Registros Públicos adotou, assim, o princípio da unicidade da matrícula: cada imóvel terá matrícula própria, de maneira que nenhum poderá ser matriculado mais de uma vez, nem duas matrículas poderão ter por objeto o mesmo imóvel, em sua integridade ou partes ideais (frações ideais) do mesmo imóvel.

Assim, a princípio, verifica-se que não seria possível o registro do direito de laje, tendo em vista que haveria um único imóvel com duas matrículas, o que não é permitido.

Todavia, segundo Aghiarian (2012, p. 96), o Art. 235, § 1º, da Lei de Registros Públicos<sup>9</sup> permite “[...] atribuir matrícula ao desmembramento de bens imóveis na constituição das unidades autônomas em edificação sob a modalidade condomínio edilício [...]”, bem como às partilhas de glebas, quando individualizadas e “[...] nos demais casos de atribuição de fração ideal e autonomia às unidades de um todo”.

Dessa forma, sem se confundir com o condomínio edilício, o direito de laje se assemelha a este quando há a existência de duas propriedades autônomas em um mesmo imóvel. Diante disso, considerando que há um “desmembramento” e a constituição de unidades autônomas, seria possível atribuir ao imóvel superficiário matrícula diversa da do inferior, permitindo o registro da laje.

<sup>8</sup> Art. 236. Nenhum registro poderá ser feito sem que o imóvel a que se referir esteja matriculado.

<sup>9</sup> Art. 235. Podem, ainda, ser unificados, com abertura de matrícula única:

[...]

§ 1º Os imóveis de que trata este artigo, bem como os oriundos de desmembramentos, partilha e glebas destacadas de maior porção, serão desdobrados em novas matrículas, juntamente com os ônus que sobre eles existirem, sempre que ocorrer a transferência de 1 (uma) ou mais unidades, procedendo-se, em seguida, ao que estipula o inciso II do art. 233.

Ocorre que, conforme observa Bellucci (2010, p. 60), para possibilitar a nova matrícula, é necessário que a laje possua acesso à rua pela parte externa do imóvel distinto do presente no imóvel inferior. Em suas palavras:

Entretanto, para que isso seja possível, mister se faz que o novo “puxadinho” edificado tenha acesso ao logradouro público, ou seja, uma entrada diferenciada do resto da estrutura do imóvel originário. Assim, se a laje possui uma “escada lateral de acesso”, poderá se proceder o registro. No entanto, se o acesso à unidade superior se der por uma escada localizada dentro do imóvel inferior, o desmembramento não será possível.

Com isso, ao se atribuir uma nova matrícula ao imóvel, permite-se o registro do direito de laje e, por consequência, a possibilidade de regularização das milhares de moradias que se baseiam neste instituto. Esse procedimento acabaria com a informalidade e conferiria maior segurança jurídica à moradia, situação que é protegida constitucionalmente.

Nas condições atuais, os moradores das favelas, quando muito, possuem apenas a promessa de compra e venda do imóvel ou da laje, ou seja, têm apenas seus direitos obrigacionais protegidos. Não obstante, a esses “proprietários” é reconhecida apenas a posse, o que restringe a sua defesa e os seus direitos reais sobre o imóvel.

Com a possibilidade do registro, haveria, de fato, o reconhecimento da superfície por sobrelevação, atribuindo cunho real à propriedade e, conseqüentemente, todas as suas características, destacando-se o caráter absoluto e sua oponibilidade erga omnes.

## A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O PAPEL DO DIREITO DE LAJE PARA SUA EFETIVAÇÃO

### **Considerações sobre a função social da propriedade**

A função social da propriedade, inicialmente, esteve ligada à tentativa de limitar o poder absoluto do proprietário, o que, conforme observaram Branco e Martins-Costa (2002, p. 146), acabava por gerar inúmeras situações de abuso de direito. Em virtude disto, é possível dizer que a função social da propriedade teve sua influência na jurisprudência francesa.

De acordo com os autores, a função social da propriedade surgiu a partir do “movimento de funcionalização dos direitos subjetivos”, que se consagrou no final do século XIX e realizou a “[...] reconstrução de institutos centrais do Direito moderno, tais quais a propriedade e o contrato, como tentativa de ‘buscar um novo equilíbrio entre os interesses dos particulares e as necessidades da coletividade’” (BRANCO; MARTINS-COSTA, 2002, p. 145-146). Ademais, ainda segundo os doutrinadores, a função social exerceu papel

fundamental na superação do modelo de propriedade que vigorava no aludido século, oriundo do Código de Napoleão e da pandectística.

Nesse sentido, passa-se a entender que o Estado deve agir não só para garantir a propriedade, dando meios para impedir intervenções de terceiros, mas também para “[...] criar instrumentos legais eficazes e justos para tornar todo e qualquer bem produtivo e útil” (VENOSA. 2013, p. 160).

Diante desta concepção, para Branco e Martins-Costa (2002, p. 150-151), a função social não é uma característica “meramente ‘externa’” ao bem, mas constitui, de forma imediata,

[...] função social do bem (objeto do direito), reflete-se no conjunto de situações jurídicas incidentes sobre o bem, e assim, de forma mediata, ela, a função social, acaba por integrar o complexo de direitos e deveres subsumidos no conceito de “direito de propriedade” [...]. É o que também afirma Eros Roberto Grau, segundo o qual o princípio “passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade, (...) de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade”.

Conceituando a função social da propriedade, Guedes (2003, p. 351) afirma que ela seria de “utilidade à sociedade, atendimento do interesse coletivo, restando a incumbência

de cercar o que seja neste âmbito: sociedade”. É inegável, pois, o caráter coletivo que retorna à concepção de propriedade, que, embora permaneça individual, deve sempre buscar a observância do interesse coletivo.

É possível afirmar também, segundo o autor, que a função social da propriedade possui dupla finalidade, considerando o caráter da imposição. É classificada como função positiva aquela que coage o aproveitamento do bem, e como função negativa a que sanciona o não aproveitamento.

A Constituição Federal estabeleceu a propriedade e sua função social como direito fundamental, no Art. 5º, XXII e XXIII<sup>10</sup>, e como princípio da ordem econômica e financeira, no Art. 170, incisos II e III<sup>11</sup>. Além disso, a Carta Magna determina que as políticas de desenvolvimento urbano devem ter como objetivo a atenção às funções sociais da cidade. Já a função social

<sup>10</sup> Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

<sup>11</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

da propriedade está prevista no Art. 1.228, §§ 1º e 2º, do Código Civil de 2002<sup>12</sup>, bem como em todas as normas que compõem o direito de propriedade.

De acordo com essas regras, a propriedade passa a sofrer limitações, de modo que, se não for observada sua função social, é possível que o proprietário perca sua titularidade. Como exemplo dessas restrições podem-se citar o abuso de direito e a desapropriação-sanção.

Por outro lado, também é necessária a criação de institutos que incentivem o exercício da função social da propriedade, e não apenas que haja uma sanção pelo seu descumprimento, tendo em vista que este princípio possui tanto aspectos negativos quanto positivos. É neste entendimento que se encaixa a importância do direito de superfície e do direito de laje.

### **O direito de superfície e o direito de laje como instrumentos de efetivação da função social da propriedade**

O Estatuto da Cidade foi criado para regulamentar os artigos da Constituição Federal que dispõem sobre a política urbana e a função social da propriedade urbana. Assim, é inegável a conclusão de que, ao disciplinar o direito de superfície, este instituto pode ser utilizado como um dos instrumentos para a efetivação da função social da propriedade.

Após a entrada em vigor do Código Civil e seu aparente conflito com as normas do estatuto, passou-se a entender que o primeiro se aplica às relações privadas que envolvem propriedades rurais, enquanto o segundo diz respeito às relações que tratam de política urbana. Isso, todavia, não significa que o direito de superfície do Código Civil não possa ser utilizado em atenção à função social da propriedade, tanto nos negócios particulares, quanto nos que dizem respeito a imóveis rurais.

Através do direito de superfície, é possível dar uma destinação a um terreno inutilizado, no qual seu proprietário não tem condições de investir, possibilitando que outrem, que também não possui capital para adquirir o terreno, possa ali plantar ou construir seu negócio, sem que haja perda da propriedade. Nesse sentido, tratando do direito de superfície como meio de atender à função social da propriedade, Cardoso (2006, p. 52) afirma:

[...] permite que se implemente construção ou plantação em terreno alheio sem acarretar para o empreendedor ou agricultor o ônus do desembolso do preço para a aquisição do terreno, o que poderia se constituir em fato inviabilizador da obra ou plantio. Esse aspecto permite o acesso ao exercício de atividade laboral,

<sup>12</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

principalmente na agricultura para pessoas integrantes da classe pobre e trabalhadora que não dispõe dos recursos necessários para a aquisição do terreno [...].

A autora destaca ainda a possibilidade de instituição de outros direitos reais sobre a propriedade do terreno ou da superfície, como a hipoteca, que, principalmente no caso do superficiário, seria de grande contribuição para novos investimentos na construção ou plantação.

Di Pietro (2002, p. 187), analisando suas vantagens, afirma que o direito de superfície poderia ser utilizado para diminuir a crise habitacional que atinge todo o país.

Com efeito, pode-se dizer que tal instituto traz um duplo incentivo ao proprietário do terreno. Além da possibilidade de obter lucro, permite que uma área inutilizada cumpra sua função social, afastando, desse modo, as sanções previstas pelo seu descumprimento, que podem gerar até uma desapropriação.

Para Lira (2003, p. 544), o direito de superfície pode ser considerado “um valioso instrumento”. Segundo o autor, este instituto poderia ser utilizado, inclusive, pelo poder público, através, por exemplo, da concessão do subsolo de uma praça para a instalação de um estacionamento público, e da sua superfície para a construção de um hospital.

Nessa mesma linha, pode-se pensar no direito de laje como um estímulo àqueles que não têm condições de adquirir um terreno para construir e morar, posto que poderiam dividir as despesas com seus familiares. Também se pode gerar fonte de renda, com a cessão para um terceiro exercer atividade comercial na laje.

Não obstante, cumpre ressaltar que também seria um meio para a garantia do direito de moradia, que é tutelado pela Constituição Federal como direito fundamental, em seu Art. 6º, possibilitando o acesso de mais pessoas à habitação. Essa é a lição de Amaral e Nascimento (2011, p. 15):

Muito do que se defende com o direito de superfície por sobrelevação, vem daí, o direito fundamental à moradia. No direito de laje, permite-se que mais pessoas tenham acesso à moradia, sem necessariamente ter que ser proprietário de algum terreno, onde possa construir a casa. Simplesmente tem-se o direito de construir, através da concessão do direito de superfície, no espaço imediatamente superior a algum imóvel já construído.

Com este entendimento, extrai-se a interpretação de que o direito de laje, nada mais é, do que uma extensão da função social do direito de superfície, tendo um papel fundamental na garantia constitucional do direito à moradia.

Portanto, são inegáveis as vantagens trazidas tanto pelo direito de superfície quanto pelo direito de laje, que permitem ao dono do terreno lucrar sem perder a sua propriedade e servem como meio para que se cumpra a função social da propriedade.

Além disso, a possibilidade do registro da laje, como foi tratada neste trabalho, seria um meio de regularização de diversas moradias informais já existentes nas favelas brasileiras.

Desse modo, é possível conciliar o interesse privado, do proprietário do terreno, com o interesse público, da efetivação da função social da propriedade, e proporcionar a tutela dos direitos fundamentais à propriedade e à moradia.

## CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, foi analisada a situação das moradias irregulares nas favelas brasileiras, bem como a utilização do direito de laje – espécie do direito de superfície – pelos moradores desses locais, sem que haja previsão no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, o objetivo do estudo foi demonstrar como esses institutos podem ser usados como instrumento para o atendimento da função social da propriedade, garantida pela Constituição Federal.

O direito de superfície pode consistir em um duplo estímulo ao proprietário do terreno. Existe a possibilidade de obtenção de lucro, e a utilização da área pelo superficiário atenderia à função social do imóvel, não permitindo a incidência de sanções pelo descumprimento do citado princípio.

Além disso, o direito de superfície permite que alguém sem condições de arcar com o custo de compra de um terreno possa investir na construção ou plantação.

Já o direito de laje, como uma extensão do de superfície, também pode ser instrumento para a efetivação da função social da propriedade, tendo em vista que proporciona novas moradias a pessoas carentes, permitindo que as despesas sejam divididas entre familiares. Neste mesmo sentido, poderia ser um meio de formalização de inúmeras moradias irregulares.

Para que isso seja possível, é necessária a previsão do instituto pelo ordenamento jurídico brasileiro, o que ainda não ocorreu. Diante disso, o presente artigo trouxe uma alternativa a esta situação, de modo que o direito de laje possa ser garantido de acordo com a Lei de Registros Públicos e, por consequência, ser tutelado pelas regras de direitos reais.

Com a atribuição de nova matrícula à construção sobre a laje, diversa da do imóvel inferior, nos termos do Art. 235, parágrafo único, da Lei de Registros Públicos, seria possível o registro do direito de laje, resultando em maior segurança jurídica aos proprietários.

## REFERÊNCIAS

AGHIARIAN, Hércules. *Curso de direito imobiliário*. 11 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

AMARAL, Neila; NASCIMENTO, Bianca. Um novo olhar sobre o direito de superfície. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UNIFACS*, Salvador, v. 136, out. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

ARAÚJO, Leandro Mourão de. *Direito de superfície no estatuto da cidade e no novo código civil: uma abordagem comparativa*. Disponível em: <<http://www.uva.br/sites/all/themes/uva/files/pdf/direito-de-superficie-no-estatuto-da-cidade-e-no-novo-codigo-civil.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BELLUCCI, Raffaella Gatto. *A questão do registro na problemática do direito de laje*. 2010. 71f. Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Salvador, Salvador.

BRANCO, Gerson Luiz Carlos; MARTINS-COSTA, Judith. *Diretrizes teóricas do novo Código Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Código Civil*. Brasília, DF: [s.n.], 10 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 6.015/1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 1973.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257/2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Diário Oficial [da] república Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. O direito de superfície sob nova perspectiva. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 11, n. 51, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em: 10 out. 2014.

CARDOSO, Patrícia Oliveira. *O direito de superfície como meio de funcionalização da propriedade*. 2006. 58f. Monografia (Curso de Graduação em Direito–Faculdade de Direito, Universidade Salvador, Salvador.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010: resultados do universo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 8 out. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito de Superfície. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 172-190.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil*. 9. ed. Salvador: Juspodvim, 2013, v. 5.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: direito das coisas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, v. 5.

GUEDES, Jefferson Carús. Função social das “propriedades”: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de função social. In: ALVIM, Arruda; CERQUEIRA CÉSAR, Joaquim Portes de; ROSAS, Roberto (Coord.). *Aspectos controvertidos do novo código civil: escritos em homenagem ao Ministro José Carlos Moreira Alves*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 343-359.

JORNADAS DE DIREITO CIVIL I, III, IV, V: enunciados aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2012. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/cjf>>. Acesso em: 14 out. 2010.

LIRA, Ricardo Pereira. O direito de superfície e o novo código civil. In: ALVIM, Arruda; CERQUEIRA CÉSAR, Joaquim Portes de; ROSAS, Roberto (Coord.). *Aspectos controvertidos do novo código civil: escritos em homenagem ao Ministro José Carlos Moreira Alves*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 541-556.



PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, v. 4.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Claudio; FALCÃO, Joaquim (Org.). *Sociologia e direito*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1980. p. 107-117.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

# A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E A REGULAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

*Élvia Fadul\**  
*Lucas Santos\*\**  
*Fabício Vitoria\*\*\**

## INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997), a questão da gestão das águas no Brasil ganhou novos contornos. O instrumento legal promoveu mudanças consideráveis no setor ao descentralizar as decisões, estabelecendo como base do sistema a bacia hidrográfica e instituindo os comitês de bacia como unidade básica do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Além disso, a lei instituiu uma série de novos instrumentos para o gerenciamento do setor, apoiados em diretrizes inovadoras que buscam integrar a gestão das águas, do solo e ambiental. Com este novo modelo, a administração dos recursos hídricos em um território ou determinada bacia hidrográfica passou a ser descentralizada e participativa, efetivando-se por meio da implementação de instrumentos técnicos, da negociação de conflitos e da promoção dos usos múltiplos da água.

Com essa norma, também chamada de Lei das Águas, governos municipais, usuários e a sociedade civil tornaram-se gestores a partir da criação dos comitês de bacia hidrográfica. A água ganhou um valor econômico, tornando-se possível a cobrança pelo seu uso, apesar de inicialmente parecer absurdo, já que é considerada um bem divino. A tarifação, no entanto, é um meio de promover o seu uso racional e de gerar recursos para o funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas (ABERS; JORGE, 2005, p. 2).

A reforma dos sistemas públicos, principalmente nos países menos favorecidos, como os de boa parte da América Latina, esteve na agenda de economistas e políticos nas duas últimas décadas. Diversos setores da economia sofreram transformações, a exemplo de telecomunicações e energia. O mesmo ocorreu na área de abastecimento de água. Entretanto, neste segmento, o movimento das reformas ocorreu de maneira mais lenta do que nos demais (MENARD; SHIRLEY, 2001).

Apesar de as mudanças operadas na gestão da água não terem sido uma resultante direta da reforma do Estado ocorrida no Brasil nos anos 1990, é possível encontrar nesse processo

---

\* Doutora em Urbanismo e mestre em Politique urbaines, aménagement et gestion de l'es pela Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne (UPEC). Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Administração, professora e pesquisadora da Universidade Salvador (Unifacs).

\*\* Mestre em Administração Estratégica e doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs).

\*\*\* Mestre em Administração e graduado em Administração de Empresas pela Universidade Salvador (Unifacs).

apoio para essas transformações, em parte no que tange à descentralização das políticas públicas, mas, sobretudo, em todos os movimentos de privatização ocorridos nesta década. As desestatizações de empresas e serviços públicos realizadas com a reforma de 1995 determinaram alterações significativas na estrutura desses serviços e no papel do Estado, criando-se as agências reguladoras e se estabelecendo marcos regulatórios essenciais para equilibrar as novas relações entre Estado, mercado e sociedade.

A partir do entendimento do atual modelo de gestão dos recursos hídricos é possível perceber que o elemento – regulação do setor – não fica claramente estabelecido. Isso, aliás, tem causado certa estranheza nos que se debruçam sobre o estudo tanto dos recursos hídricos quanto da regulação desse setor em si.

O controle seria, à primeira vista, representado pela figura da ANA como agência nacional reguladora do sistema. Entretanto, o setor de recursos hídricos não se comporta como outros tipicamente regulados, como o das telecomunicações ou o da energia, por exemplo. Em primeiro lugar, e principalmente, pelo fato de o segmento não ter passado pelo processo de privatização sofrido pelos dois outros. Órgãos como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Petróleo e Gás (ANP) desempenham a função de controlar e organizar o mercado. Isso não ocorre com a ANA, nem poderia ocorrer, haja vista a estrutura do setor. Nesse sentido, a Agência Nacional de Águas parece ter uma natureza completamente diversa das demais, e a regulação passa a ter um sentido diferenciado.

Por outro lado, a criação da ANA e as suas atribuições parecem sobrepor-se às de outros atores do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), com uma duplicação ou, no mínimo, uma proximidade que torna difícil distinguir o papel de cada um. À primeira vista, fica evidente uma superposição de competências, sobretudo no que se refere à gestão e à regulação. São vários organismos cuidando do mesmo serviço, como se pode verificar no Art. 33 da Lei nº 9433/97: “O Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional de Águas; os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; as Agências de Água”.

A base deste sistema são os comitês de bacia hidrográfica, integrados por representantes do poder público, dos usuários das águas e das organizações da sociedade com ações na área de recursos hídricos. Os comitês devem funcionar de modo integrado, descentralizado e participativo em um determinado território, por meio da implementação dos instrumentos técnicos de gestão, da negociação de conflitos e da promoção dos usos múltiplos da água. A integração é percebida, verticalmente, pela necessidade de coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal, e, horizontalmente, pela articulação da gestão dos recursos hídricos com a do solo e a do meio ambiente, expressamente determinada pela Lei das Águas, bem como dos diversos setores da sociedade. A descentralização encontra-se na determina-

ção dos comitês de atuarem localmente, como unidades básicas de gestão. E a participação é verificada pela composição dos comitês, obrigatoriamente formados por representantes do governo, dos usuários e da sociedade.

Esses comitês, como unidades de gerenciamento do sistema, têm várias competências, destacando-se, para fins deste estudo: arbitrar os conflitos relacionados aos recursos hídricos naquela bacia hidrográfica; aprovar os planos de recursos hídricos; acompanhar a execução do plano e sugerir as providências necessárias para o cumprimento de suas metas; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; e definir os investimentos a serem implementados com a aplicação dos recursos da cobrança. Ou seja, eles são organismos de gestão e de regulação para determinada bacia hidrográfica, tendo atribuições semelhantes às de uma agência reguladora de âmbito nacional – as quais envolvem variáveis políticas de arbitragem de conflitos e de mediação –, além de atividades técnicas no sentido de estruturar o mercado e definir as regras de seu funcionamento, criando um ambiente competitivo e estimulando a expansão de redes e a formação de nichos rentáveis.

Além do mais, as outras agências reguladoras têm ainda as atribuições de garantir tarifas justas, zelar pela qualidade do serviço, sinalizar adequadamente os investimentos necessários, estimular a competição, assegurar a universalização dos serviços e fiscalizá-los de forma ampla. É nesse contexto, e consoante essas considerações, que este trabalho investiga o ambiente institucional que envolve a implementação da política nacional de recursos hídricos, procurando refletir sobre a criação da Agência Nacional de Águas à luz do marco regulatório nacional concebido para o efetivo ordenamento dos serviços públicos de infraestrutura.

O objetivo é esclarecer de que forma a ANA atua, levando em conta as funções que lhe são atribuídas e a perspectiva teórica acerca das agências reguladoras. Parte-se da indagação sobre o seu papel no contexto regulatório dos recursos hídricos no Brasil e sua relação com os demais integrantes do sistema. Cabe também perguntar onde começa e onde termina a ação da ANA e até mesmo questionar a necessidade de sua existência, visto que suas atribuições são competências formais estabelecidas para o funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica. Nesse ponto surge ainda a reflexão sobre uma possível compatibilização dessas atribuições institucionais, de modo a se alcançar uma gestão sustentável dos recursos hídricos.

Para alcançar esse objetivo, o artigo apresenta, após esta introdução, alguns aspectos da reforma do Estado de 1995, das privatizações de serviços públicos que ela empreendeu e da construção de marcos regulatório para esses serviços. Discute-se, em seguida, a reforma no setor de recursos hídricos e as mudanças ocorridas no seu modelo, identificando parâmetros que definem a regulação e delineando alguns indicadores para balizar a leitura da ANA, de modo a entender o processo regulatório empreendido por esta agência e pelos comitês de bacia. Indicam-se ainda os procedimentos metodológi-

cos, para, por fim, se discutir a natureza e o papel da ANA como integrante do sistema de recursos hídricos, na sua condição de reguladora nacional das águas. No final, são apresentadas as conclusões.

## A REFORMA DO ESTADO, PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Os serviços públicos foram instituídos, no mundo ocidental, ao longo de 100 anos de história e resultaram de processos históricos que se interpuseram e se inter cruzaram para construir o Estado do bem-estar que se formou no decorrer do século XX. Na última década desse século, o Brasil, como outros países, foi palco de transformações intensas nesses serviços, sobretudo aqueles de caráter industrial e mercantil.

Esse conjunto de mudanças estruturais apresentado então como a forma de viabilizar o funcionamento de organizações públicas e do próprio Estado teve também uma função subjacente de redefinição de espaços e papéis, não apenas no seio do próprio Estado, mas também nas suas relações com a sociedade civil e com o mercado. Esse quadro determinou transformações nas áreas de domínio e campos de força da relação Estado versus produtor de bens e serviços versus consumidor. As alterações foram sendo operadas não apenas nas suas estruturas de gerenciamento, redirecionando o funcionamento das arquiteturas organizacionais existentes, mas também na sua forma de provisão e de regulação, com a privatização de empresas e serviços públicos em diversos setores da infraestrutura.

As desestatizações redefiniram relações contratuais entre Estado e operadores, implicaram a introdução da competição nos mercados e mudaram o padrão de financiamento dos serviços, que saíram de uma lógica do Estado de direito – consolidada pelo direito público – e voltaram a orbitar em torno de uma lógica econômica.

A organização dos serviços passou a se articular a uma nova referência que não aquela associada ao desenvolvimentismo, mas sim à competitividade. A lógica de organização anterior, baseada na oferta extensiva de infraestruturas de base, foi substituída por outra, focada na demanda diferenciada por serviços estratégicos, fatores de competitividade, fazendo surgir novos segmentos. A sociedade começou a ver como natural que muitos desses serviços fossem transferidos para a execução da iniciativa privada, sob a crença de que as leis do mercado são capazes de atender, com eficiência e eficácia, às necessidades das comunidades, quer sejam elas essenciais ou apenas facilitem a vida dos cidadãos.

Com isso, foram criados novos arranjos estruturais para o funcionamento do mercado – viabilizando o processo de privatização das empresas estatais – e construídos novos marcos regulatórios como instrumento para assegurar as condições de seu pleno funcionamento sem que houvesse prejuízo da qualidade dos serviços prestados. O modelo de criação de agências reguladoras nacionais integrou o receituário da reforma do Estado brasileiro. Esses órgãos tinham o objetivo de regular, fiscalizar políticas setoriais, estabe-

lecer tarifas, atrair o investidor internacional – controlando a entrada e saída de empresas do setor –, criar um ambiente favorável à concorrência e garantir a competitividade com a manutenção de elevados padrões de desempenho e qualidade. O Estado passou de produtor direto de bens e serviços públicos para promotor e regulador desse campo econômico e social. Essa transição do Estado interventor para o Estado regulador teve como premissa básica a eficiência e a melhoria dos serviços públicos, que se operariam através de mudanças e inovações gerenciais.

O surgimento das agências reguladoras no Brasil não pode, portanto, ser compreendido fora do contexto da reforma estrutural do Estado ocorrida na década de 1990. Isto porque elas nasceram como consequência direta do processo de privatização dos serviços públicos de infraestrutura, resultante da concepção de que o Estado deveria diminuir o seu papel de prestador e provedor de alguns serviços, repassando ao setor privado a propriedade e a gestão de empresas e serviços. Como a iniciativa privada não poderia atuar em setores tão estratégicos para a sociedade brasileira sem algum tipo de controle, ou seja, sem que alguma instituição pudesse atuar no sentido de defender os interesses dos cidadãos, evitando principalmente práticas de preços abusivas, riscos de captura e a deterioração da qualidade dos serviços públicos, entraram em cena as agências reguladoras.

Se, por um lado, a gênese desses órgãos é conhecida, por outro, suas funções, definições de natureza institucional-legal e, sobretudo, seu marco regulatório ainda causam muitas controvérsias. Seu papel mediador envolve administrar uma complexa teia de interesses advindos do Estado, da sociedade civil organizada e das próprias empresas concessionárias de serviços públicos de infraestrutura. As agências reguladoras podem representar a viabilização de um novo padrão de intervenção estatal na economia e na sociedade (MELLO, apud ABRÚCIO; LOUREIRO, 2002) e a consolidação de uma nova face do Estado pós-desenvolvimentista, pela qual a ação estatal assume um caráter eminentemente regulatório e facilitador, preterindo suas funções produtivas e prescindindo do controle direto de empresas e firmas (BOSCHI; LIMA, 2002).

Alguns autores, como Fiani (1999), Fadul (1999), Pires e Piccinini (1999), Villela e Maciel (1999), Borenstein (1999, 2000), Araújo e Pires (2000), Campos, Avila e Silva Jr. (2000), Rezende (2000), Peci e Cavalcanti (2000), Heber e Fischer (2000), Pires e Goldstein (2001) e Costa (2002), afirmam que a transição do Estado provedor para o Estado regulador dos serviços públicos no Brasil acabou trazendo uma série de questionamentos que envolvem desde a gestão e alocação de recursos financeiros até a definição de instrumentos de concorrência no mercado consumidor. Eles afirmam também que os processos de regulação da economia via criação de agências tiveram na sua origem a privatização e a desregulamentação da economia. Apontam ainda a ausência de mecanismos e instrumentos de coordenação e articulação das agências reguladoras, dificultando a transparência e a responsabilização na gestão do interesse público e, conseqüentemente, uma maior eficiência na regulação.

As primeiras agências reguladoras de serviços de infraestrutura, criadas no formato organizacional de autarquias especiais, com autonomia e independência, nasceram no Brasil em um contexto de mudanças estruturais profundas. Elas surgiram com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, como forma de viabilizar as reformas estruturais do Estado e da administração pública. As transformações observadas com a implementação do PDRAE, além de trazerem mudanças relevantes no que se refere ao papel do Estado na economia, proporcionaram a criação de um novo marco regulatório para os serviços públicos, transformando o Estado mentor e articulador, conhecido como Estado intervencionista, em um Estado regulador. Este deixa de ser responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção direta de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor desse desenvolvimento pela regulação.

A criação desses organismos integrava uma filosofia de modernidade e efetividade do setor público dentro do que preconizava a reforma, no sentido de tornar a sua organização mais ágil e eficiente para o enfrentamento dos principais desafios impostos pela globalização econômica. Do ponto de vista da gestão, as agências reguladoras podem ser consideradas uma das grandes inovações institucionais e gerenciais do setor público brasileiro.

Devido à importância que assumiram como inovações institucionais, as essas agências passaram a representar também um objeto de estudo e pesquisa duplamente interessante: de um lado, com trabalhos que explorem todas as dimensões possíveis desses arranjos institucionais que consubstanciaram um novo papel do Estado nas suas relações com o mercado e com a sociedade; de outro, e paralelamente, focando esses órgãos como organizações públicas diferenciadas, cujo estudo pode permitir aprofundamentos teóricos e conceituais significativos no campo da administração pública. Dentre as problemáticas mais importantes a serem compreendidas nesse contexto, destacam-se a questão do jogo político que o funcionamento das agências e a consolidação de seu marco regulatório provocam nas esferas governamentais federais, a sua vinculação institucional e os temas da transparência, *accountability* e controle social.

Segundo a literatura especializada, as chamadas *administrative agencies*, criadas em meados do século passado pelos americanos, tinham como principal objetivo dar um maior grau de agilidade, especialidade e conhecimento técnico em determinados setores da atividade econômica nos quais poderiam eclodir problemas sociais. A primeira agência reguladora dos Estados Unidos surgiu em 1887, com a instituição formal da *Interstate Commerce Commission* (ICC), e elas se proliferaram com o *new deal* do pós-guerra. A partir desta agência, inicia-se a tradição regulatória americana, que serviu como modelo para vários países do mundo.

A respeito das experiências internacionais de regulação do setor de infraestrutura econômica, Villela e Maciel (1999), estudando os casos dos Estados Unidos, Reino Unido, Argentina, Chile e México, afirmam que houve uma onda crescente de desregulação e o uso da concorrência como instrumento de ordenamento em todo o mundo. A regulação

passou a ser concebida como o estabelecimento de meios para se exercer o controle social através de regras explicitadas em leis, decretos, concessões, contratos, entre outros instrumentos.

A regulação nos setores de infraestrutura possui algumas particularidades em relação a outras áreas: (a) suas tecnologias são consideradas específicas, com investimentos irrecuperáveis (*sunk investments*); (b) suas características são de monopólio natural, envolvendo economias de escala e de escopo, gerenciamento em rede e apresentando externalidades; e (c) seus produtos são consumidos em grande escala por consumidores cativos (VILLELA; MACIEL, 1999). Estes dois autores descrevem e analisam uma variedade de fatores relacionados com a questão da regulação, como suas políticas, seus efeitos sobre a produtividade, seus principais aspectos em relação à implementação de um sistema regulatório e sua capacidade administrativa em cada país pesquisado.

Há um consenso na literatura afirmando que as agências reguladoras têm condições concretas para proteger os consumidores em relação a interferências políticas e partidárias e interesses econômicos. Entretanto, é preciso que elas tenham salvaguardas para fortalecê-las do ponto de vista de sua autonomia, independência e do uso de seus recursos financeiros. Os pressupostos de que os seus dirigentes tenham mandatos para protegê-las de pressões e interesses externos, competência técnica e profissional, altos padrões de transparência e responsabilização social, dentre outras características, são princípios norteadores da condução da política regulatória em vários países do mundo (VILLELA; MACIEL, 1999).

No Reino Unido, o principal objetivo é proteger o consumidor. A partir de 1980, foi iniciado o processo de privatização da empresa monopolista British Telecom (BT), prosseguindo até a década de 1990 de forma mais intensiva, abrangente e de comum acordo com as desestatizações de outros países (OLIVEIRA, 2001). Para Villela e Maciel (1999), a recente experiência regulatória em países da América Latina como Argentina, Chile e México envolveu processos de privatização em setores como energia elétrica, telecomunicações, ferrovias, gás natural e outros, adotando como paradigma o modelo regulatório britânico, que serviu como parâmetro para diversos países do mundo.

De acordo com Lipietz (apud SANTOS, 2003), regulação é a maneira como um conjunto de instituições e de normas garante o regime de acumulação através da ação social. Ele afirma ainda que o regime de acumulação define o modo de distribuição do produto social, que determina o modelo de produção e o consumo final. O Estado é o centro desta regulação, no qual essas relações de classe se materializam institucionalmente, o que leva à reorganização do capitalismo mundial.

Já numa outra perspectiva, Costa e outros (2002) apontam o conceito de regulação referindo-se a um conjunto de instrumentos por meio dos quais o governo define regras de conduta para empresas e cidadãos. Eles enfatizam que, em termos de política pública, a questão regulatória pode ser categorizada em três níveis: econômico, buscando a eficiência por meio da redução



de obstáculos à competição, pela desregulação e privatização; social, envolvendo as intervenções nas áreas de saúde, ambiente e provisão direta de bens públicos; e administrativo, com mecanismos de intervenção nas decisões econômicas de firmas e indivíduos.

Em um balanço sobre o processo de criação de agências reguladoras, percebe-se que o país passou por três gerações de reforma: a primeira relacionada com a quebra do monopólio do Estado nos setores de telecomunicações, elétrico, de gás e petróleo, com a criação, respectivamente, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); a segunda compreende a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); e a terceira contempla a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), da Agência Nacional do Cinema (Ancine), da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Alguns autores analisaram as agências através de diferentes caminhos. Dentro de uma perspectiva institucionalista, destacam-se os trabalhos de Mello (2001, apud ABRÚCIO; LOUREIRO, 2002). O autor tratou desses órgãos principalmente sob o ponto de vista da política regulatória e do seu desenho institucional. Mello (apud ABRÚCIO; LOUREIRO, 2002), numa avaliação da experiência brasileira, concluiu que as agências apresentam três níveis de heterogeneidade no que se refere ao seu desenho institucional. O primeiro diz respeito aos organismos reguladores do setor de infraestrutura, que possuem uma “lógica de delegação” associada às relações entre o Executivo e o Legislativo e à adoção do gerencialismo na administração pública. O segundo aponta para o grau de isomorfismo alcançado pelas agências, apesar de algumas possuírem um desenho institucional específico. Já o terceiro nível expressa a heterogeneidade federativa pertinente aos três níveis governamentais em que as agências estão atuando, variando entre a União e alguns estados da federação.

Os órgãos reguladores podem representar a viabilização de um novo padrão de intervenção estatal na economia e na sociedade (MELLO apud ABRÚCIO; LOUREIRO, 2002) e a consolidação de uma nova face do Estado pós-desenvolvimentista. Através dessa face, a ação estatal assume um caráter eminentemente regulatório e facilitador, preterindo suas funções produtivas e prescindindo do controle direto de empresas e firmas (BOSCHI; LIMA, 2002).

## A REFORMA NO SETOR DE RECURSOS HÍDRICOS E A REGULAÇÃO

A gestão dos recursos hídricos no Brasil sempre foi constituída de inúmeros organismos: comitês, consórcios intermunicipais, associações, além dos órgãos governamentais. Em 1997, o governo brasileiro empreendeu uma reforma no setor com a promulgação da Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997), também conhecida como “Lei das Águas”, que define a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

Nesse contexto, a ANA surgiu timidamente, em 27 de julho de 1999, na cerimônia de abertura do seminário Água, O Desafio do Próximo Milênio, realizado no Palácio do Planalto. Ela nasceu, como as outras agências nacionais, como autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, para atuar no gerenciamento dos recursos hídricos. A ANA tem como atribuição implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 – instrumento legal que permite a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos.

Compete à agência criar condições técnicas para implementar a Lei das Águas; promover a gestão descentralizada e participativa, em sintonia com os órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; implantar os instrumentos de gestão previstos na Lei nº 9.433/97, dentre eles, a outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água e a fiscalização desses usos; e buscar soluções adequadas para dois graves problemas do país: as secas prolongadas, especialmente no Nordeste, e a poluição dos rios.

Segundo Menard e Shirley (2001), a reforma no sistema de recursos hídricos promoveu mudanças nas estruturas de governança do abastecimento, resultando em melhorias no acesso à água ou na sua qualidade. Acreditam os autores que os governos só são motivados a reformar a estrutura de recursos hídricos quando existem oportunidades políticas surgidas de mudanças no regime ou por intermédio de coalizões, além da combinação de uma crise macroeconômica e problemas suficientemente graves para justificar alterações no abastecimento de água, trazendo benefícios políticos para os interessados na reforma. Já para Scare (2003), os resultados das reformas no setor dependem da qualidade das instituições do país e do monitoramento e caráter dos comportamentos estratégicos e arbitrários. Freitas (2000) infere que, em relação aos seus pares na América Latina, somente o Brasil possui um sistema de gerenciamento da água fortemente negociado.

Apesar de a lei já citada ser um marco para a questão das águas e da multiplicidade de instrumentos, de níveis, de atores e de organismos envolvidos no gerenciamento, percebe-se que esse sistema confunde-se com o que seria o processo de regulação desse serviço público. É importante, então, avaliar quais as consequências da adoção desse critério para o controle do uso da água. O tema será abordado a partir dos fundamentos conceituais e teóricos da gestão no que se refere aos estudos relativos ao processo regulatório empreendido pela ANA e pelo comitê de bacia.

De forma geral, os termos utilizados na discussão da privatização e/ou da desregulamentação da economia sempre foram poderosas ferramentas de convencimento do uso de instrumentos econômicos para a solução dos problemas de ordem gerencial. A economia global, nos últimos anos, foi tomada por uma avalanche de desregulamentação que tem sido amplamente usada nas políticas públicas setoriais, designando de forma diversificada o uso do termo desregulamentação, significando geralmente a redução de barreiras para entrada de produtos nos países.

Verifica-se que o verbo regular também foi muito usado nos anos 1980, a partir de um movimento de transformação econômica que ocorreu em várias partes do mundo, inclusive no Brasil. As ideias nessa área têm sido fortemente influenciadas pela teoria econômica da regulação de Robert Boyer, que afirmava, no auge da crise do capitalismo, que a regulação pode ser concebida como uma articulação de mecanismos para promover a reprodução geral com vistas à manutenção das estruturas econômicas e das formas sociais vigentes (BOYER, 1990). Assim, verifica-se que o que está por trás do conceito é, fundamentalmente, a busca pela eficiência econômica.

Para Mitnick (apud BORENSTEIN, 1999), a regulação pode ser entendida como um processo de restrição internacional do ente regulado por uma entidade externa não envolvida diretamente nas atividades. Para este autor, os principais objetivos são: proibição de determinados comportamentos que possam prejudicar e/ou influenciar negativamente as relações entre usuários, poder público e concessionária; mediação de possíveis conflitos entre as partes envolvidas; e promoção de comportamentos que procuram produzir resultados positivos para o processo de regulação propriamente dito. Existem com isso, vários benefícios, dilemas e concepções sobre a questão em um campo mais geral em cada país.

Possas e outros (apud VINHAES, 1999) afirmam que a regulação pode envolver dois padrões: o primeiro, com os serviços públicos de infraestrutura, a chamada regulação ativa; e o segundo, de mercados, destinado à prevenção e à repressão de condutas anti-competitivas. Na regulação ativa, a intervenção não induz à concorrência, mas tende a substituí-la por mecanismos e metas regulatórias – especialmente na infraestrutura, na qual há importantes economias de escala e de escopo –, identificando uma necessidade de trade-off entre concorrência e eficiência econômica. A regulação reativa ou de mercados se insere nas demais atividades do mercado e está sujeita à supervisão da concorrência e das autoridades antitruste.

Já numa outra perspectiva, Costa (2002) aponta um conjunto de instrumentos por meio dos quais o governo define regras de conduta para as empresas e cidadãos, enfatizando que, em termos de política pública, a questão regulatória pode ser categorizada em três níveis: econômico, buscando a eficiência por meio da redução de obstáculos à competição, pela desregulação e privatização; social, envolvendo as intervenções nas áreas de saúde, ambiente e provisão direta de bens públicos; e administrativo, com mecanismos de intervenção nas decisões econômicas de firmas e indivíduos.

Enfim, a regulação não é um conceito fácil de ser definido, pois o termo envolve várias acepções, inclusive relativas a regulamentos que regem as atividades de organizações e de indivíduos. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1994) classifica a regulação em três categorias: econômica, que intervém diretamente em decisões como preços, concorrência, entrada ou saída nos mercados; administrativa, desenvolvida através de formalidades administrativas ou burocráticas, por meio das quais os governos coletam informações e intervém em decisões econômicas individuais; e social, que busca proteger interesses públicos, podendo ser considerada mais política.

Nesta definição da OCDE, a regulação econômica e a administrativa podem ser, muitas vezes, complementares, uma vez que a intervenção direta nas decisões de mercado depende, necessariamente, das informações fornecidas pelo setor privado ao governo. Em muitos setores, a regulação econômica é muito limitada, e a administrativa, predominante, mas onde a econômica tem um papel importante, as exigências administrativas, necessariamente, estão presentes. A regulação administrativa pode ter efeitos significativos no desempenho do setor privado. Do mesmo modo, as consequências econômicas da regulação social podem ser consideradas como uma preocupação de segundo plano ou até mesmo inesperadas, embora sejam potencialmente significativas.

Kuttner (1998) também distingue dois tipos de regulação, mas trata apenas da econômica e da social. A econômica é justamente aquela que determina as condições de entrada no negócio ou no mercado, de preço, de lucro e os aspectos concorrenciais. Esse tipo de regulação pode ser aplicado nos serviços públicos e tem relação com o funcionamento da competição nesses mercados.

As agências têm a função de ajustar o funcionamento de determinados setores da economia ou serviços públicos concedidos pelo Estado. São instituições criadas dentro da política de reforma do Estado brasileiro para executar as atividades de controle, apontando para um novo desenho do Estado regulador da economia. Ao mesmo tempo, apresentam uma nova dimensão gerencial em relação à definição de um novo marco regulatório e institucional dos serviços públicos de infraestrutura. Elas também criam condições favoráveis a uma nova relação entre o Estado e a sociedade e apontam para a melhoria da contribuição e da preservação dos interesses da sociedade na concessão dos serviços públicos.

É nesse ponto que a questão da água se distingue, se diferencia e se torna peculiar com relação a outros serviços, tais como energia, telecomunicações, petróleo e gás. Em primeiro lugar, porque o serviço de abastecimento de água não foi privatizado, continuando a funcionar no regime de concessão tradicional a empresas públicas ou sociedades de economia mista ou, eventualmente, sendo executado por órgão público municipal. Em segundo lugar, resultante do primeiro, o bem tem características de domínio público, de uso universal e, portanto, não se prestaria à privatização. Em terceiro lugar, se o marco regulatório concebe a água como um bem econômico, a regulação carregará, no mínimo, contradições e não se dará sem conflitos. Ou seja, o seu papel, que deve ser o de tornar equilibradas as relações entre Estado, mercado e usuário, terá feições diferentes das presentes nos outros serviços, visto que a própria função exercida pelos comitês de bacia já terá elementos de conflito com outros atores do sistema.

Considera-se que a regulação empreendida pela ANA aproxima-se muito mais da proposta de Fadul (2007), que compreende essa noção utilizada no âmbito das ciências humanas e da sociedade, aplicável ao contexto da organização e do funcionamento de serviços públicos de infraestrutura privatizados, como

[...] um conjunto de dispositivos que se interligam e determinam uma pluralidade de atos diversos e sucessivos sobre um objeto ou um fenômeno com vistas ao seu ajustamento, faz da regulação uma ideia fluida, oscilante, quase utópica.

Efetivamente, ela é, apenas, o estado de equilíbrio de um sistema em um determinado momento. Ou seja, o equilíbrio de um sistema regulado é um estado de referência no qual as relações de força encontram-se momentaneamente sob controle. A regulação implica, portanto, na existência prévia de tensões, de um conflito, de um desajuste de comportamentos dos diversos elementos e, em seguida, em uma adaptação (temporária), como forma de encontrar coerência e regularidade na interação dos seus diversos componentes. (FADUL, 2007, p. 16).

A autora associa o conceito de regulação aplicável à gestão e à produção social de serviços públicos

[...] a duas ideias fundamentais: uma, é a ideia de equilíbrio (de estabilidade): a regulação de um sistema (complexo) compreende a manutenção do equilíbrio deste sistema e a finalidade primordial da regulação é assegurar seu funcionamento correto. A outra remete ao conceito primitivo de regulação que expressava a dominação: é a ideia de controle. (FADUL, 2007, p. 18).

Ela considera, assim, que a regulação pode ser vista como uma forma de controle e de dominação, mas também sugere um sentido novo ao termo, de recomposição das relações entre Estado, mercado e cidadãos, vinculado à noção de equilíbrio.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esse trabalho consiste em uma pesquisa descritiva que visa discutir e esclarecer a concepção e o papel da ANA como agência reguladora do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e proporcionar uma visão geral sobre um assunto ainda pouco explorado. Para a sua realização, utilizou-se basicamente a pesquisa bibliográfica e a documental.

A investigação bibliográfica foi usada para compreender o processo de criação de marcos regulatórios e das agências reguladoras em um contexto de reforma do Estado e de privatização de serviços públicos e destacar elementos técnicos, conceituais e teóricos da regulação. A pesquisa documental teve a finalidade de descrever e discutir a reforma no setor de recursos hídricos e a natureza e o papel da ANA como reguladora. Esse levantamento focou a legislação sobre a política de recursos hídricos na esfera federal e também nos estados de São Paulo, Bahia, Pará, Acre, Tocantins, Amazonas, Roraima e Rondônia. Foram também analisadas as resoluções da ANA, do CNRH e de alguns comitês do âmbito da União, tais como o do São Francisco, do Rio Doce e do Rio Grande.

Partiu-se inicialmente do pressuposto de que a ANA, por ter sido criada como agência reguladora de um serviço de infraestrutura essencial no período que se seguiu à reforma do Estado, teria a mesma natureza e desempenharia o mesmo papel que as outras agências da primeira geração de reformas – Aneel, Anatel e ANP. No entanto, algumas características do setor de recursos hídricos e da própria ANA identificadas na literatura já a distinguem das outras agências.

Assim, para discutir a natureza e o papel da ANA nesse contexto regulatório foram ressaltados, como indicadores de análise, elementos formais contidos na própria legislação que rege o setor, a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou e regulamentou a Agência Nacional de Águas e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Ou seja, as análises do papel da ANA na regulação de recursos hídricos foram realizadas a partir de elementos contidos no interior do próprio setor, de suas atribuições e das competências dos demais entes do Singreh.

## O PAPEL DA ANA NA REGULAÇÃO DO SETOR DE RECURSOS HÍDRICOS

A legislação de águas no Brasil não qualifica ou especifica de que modo e quais são os mecanismos e ferramentas de regulação do setor. Apesar de não estar explicitamente declarado, é possível depreender que, no contexto da gestão dos recursos hídricos nos moldes do modelo brasileiro, o papel regulador é caracterizado, sobretudo, pela capacidade do agente de determinar a finalidade, os padrões e a autorização do uso das águas; pela sua condição de definir valores e impor a cobrança pelo uso; pelo seu poder de fiscalizar e punir os usuários; e, por fim – e talvez o elemento central da regulação –, pela sua competência para solucionar conflitos.

Dessa forma, para que se possa compreender o exato papel da Agência Nacional de Águas na regulação dos recursos hídricos, faz-se necessária uma análise mais acurada a respeito de suas atribuições e das funções dos demais entes do Singreh. Nesse sentido, o Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000, dispõe, no Art. 2º de seu Anexo I, quanto às competências da agência:

I - *supervisionar, controlar e avaliar* as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos; II - *disciplinar, em caráter normativo*, por meio de resolução da Diretoria Colegiada, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos; [...] V - *outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso* de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União; VI - *fiscalizar, com poder de polícia*, os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da

União; [...] IX - *implementar, em articulação com os comitês de bacia hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União*; XII - *declarar corpos de água em regime de racionamento preventivo e aplicar as medidas necessárias para assegurar seus usos prioritários em consonância com os critérios estabelecidos em decreto ouvidos os respectivos comitês de bacia hidrográfica, se houver*; [...] XIV - *definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas*; XV - *disciplinar, em caráter normativo, e autorizar a adução de água bruta que envolver recursos hídricos de domínio da União, inclusive mediante o estabelecimento de tarifas e a fixação dos padrões de eficiência para prestação do respectivo serviço.* (BRASIL, 2000a, grifo nosso).

Dentre as atribuições descritas na Lei nº 9.433 (BRASIL, 1997) e na Lei nº 9.984 (BRASIL, 2000), regulamentadas pelo decreto citado, é possível verificar alguns elementos que refletem o papel da agência. Primeiro, seu atributo normativo, no que se refere a estabelecer as diretrizes para implementação dos instrumentos da PNRH, evidenciando-se sua capacidade de regulamentar de que maneira eles serão operacionalizados, controlados e avaliados. Tal poder se aplica também à adução de água em seu âmbito de competência. Segundo, a autoridade de outorga do uso, captação e derivação das águas, com poder, inclusive, de determinar a forma e os padrões de volume e nível de poluição nos quais deverão se balizar os termos de outorga. Terceiro, a sua atribuição de cobrança pelo uso das águas, sendo-lhe ainda outorgada a definição de finalidades para os usos dos recursos originados da cobrança. Quarto, sua competência para determinar a racionalização preventiva de corpos de água. Por fim, quinto, a sua capacidade fiscalizadora, inclusive com poder de polícia e de punição, como determinação de multa, requalificação de corpos de água modificados pela ação do usuário e mesmo a suspensão de outorga.

A partir dessa ponderação, fica caracterizado que a ANA possui um aspecto regulador. Entretanto, uma avaliação das atribuições de outros integrantes do Singreh demonstra os limites de abrangência dessa característica. Isso porque o papel regulador da agência se restringe, por um lado, pela sua própria esfera de atribuições, ou seja, os rios e corpos de água de domínio da União, e, por outro, pelo fato de que boa parte de suas determinações são guiadas pelo estabelecido por outro ente do sistema, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Dessa forma, as funções que se referem à normatização, à outorga, à cobrança e à fiscalização não abrangem os rios e corpos de água de domínio estadual ou municipal, que são controlados por outros agentes. Além disso, mesmo esses mecanismos na sua esfera de atuação estão restritos ao determinado pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos e

pelos planos de bacia, que, apesar de terem a participação da ANA na elaboração e na implementação, não estão sujeitos à sua deliberação. Isso cabe ao conselho nacional e aos comitês de bacia, inclusive com poderes para alterar o texto sugerido pela agência e pelas câmeras técnicas.

Além disso, compete também aos comitês de bacia, mediante aprovação do plano de bacia, o estabelecimento dos mecanismos de cobrança e os valores a serem exigidos pelo uso dos recursos hídricos, subordinados aos critérios gerais determinados pelo CNHR. Assim, também as normas para outorga do uso são estabelecidas no plano de bacia e aprovadas pelo comitê, que também determina os usos prioritários para outorga e as áreas preferenciais para investimento dos recursos.

Analogamente, os instrumentos, mecanismos, diretrizes de uso, de cobrança, critérios para outorgar e a fiscalização nos rios e corpos de água dos estados estão sujeitos aos conselhos estaduais e aos comitês de bacia em cada estado. Assim, é possível perceber que o atributo da regulação do setor de recursos hídricos no Brasil está tão descentralizado quanto o próprio atributo da gestão preconizado pela Lei das Águas.

O Quadro 1, a seguir, mostra como os elementos que compõem as funções de regulação no setor estão espalhados entre os diversos entes. Essas funções não são concentradas na ANA, nem ela tem competência em relação a esses atributos.



Atributos de regulação	Entidade do Singreh					
	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Agência Nacional de Águas	Conselho Estadual de Recursos Hídricos	Órgãos executivos estaduais	Comitê de bacia	Agência de águas
<b>Normativo</b>						
Diretrizes nacionais de implementação dos instrumentos da PNHR	X	X				
Diretrizes estaduais de implementação dos instrumentos da PNHR			X	X		
Determinar prioridades de uso	X		X		X	
Determinar critérios de uso		X		X		X
Determinação de critérios para outorga	X		X		X	
Determinação de critérios para cobrança	X		X		X	
<b>Executivo</b>						
Implementação dos instrumentos da PNRH	X	X	X	X	X	X
Outorga de uso		X		X		
Cobrança de uso		X		X	X	X
Resolução de conflitos	X		X		X	
<b>Fiscalizador</b>						
Supervisão da implementação dos instrumentos	X	X	X	X	X	X
Fiscalização da implementação da legislação federal		X				
Fiscalização da implementação da legislação estadual				X		
Fiscalização do uso		X		X		X
Punição de infrações		X		X		
<b>Quadro 1</b>						
<b>Distribuição dos elementos de regulação no âmbito do Singreh</b>						

Fonte: elaboração dos autores, com base na legislação.

## CONCLUSÕES

A água e o seu abastecimento se diferenciam dos demais serviços públicos, tais como energia, telecomunicações, petróleo e gás, tanto no que diz respeito às suas políticas, quanto aos processos de gestão e regulação. No que se refere à regulação, objeto central deste estudo, o setor de água tem um comportamento diverso do observado nas outras áreas citadas. Nos outros setores, o objetivo da regulação é manter um mercado em equilíbrio, corrigindo eventuais falhas; proteger os consumidores dos efeitos perversos da concentração monopolista; e reduzir a assimetria de informação entre empresas, setor público e consumidores quanto ao bem ou serviço produzido. Agências como a Aneel, a Anatel ou a ANP têm um papel e uma função que envolvem, sobretudo, o controle e a organização do mercado, contribuindo para o equilíbrio de forças, com impacto significativo sobre as empresas e os consumidores.

No caso da ANA, esse não é o padrão encontrado. Em primeiro lugar porque, em se tratando da água e do seu abastecimento, não houve privatização de empresas, nem de serviços no Brasil. A Lei Federal nº 9433/97 (BRASIL, 1997), que criou a ANA, estabelece que uma de suas atribuições é “[...] estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de órgãos gestores de recursos hídricos, de Comitês de Bacias Hidrográficas e de Agências de Água”. São as bacias hidrográficas que se constituem em unidades de gestão e de regulação das águas, de forma descentralizada e participativa, e os grupos ligados a cada uma das principais bacias têm poder de gestão e de regulação.

Nesse contexto, a ANA assume um papel bastante peculiar, visto que parte de suas funções é substancialmente similar às de outros entes do Singreh, mesmo em sua esfera de atuação, como no caso da determinação de diretrizes para implementação dos instrumentos da política nacional, compartilhada com o CNRH. Por outro lado, considerando as implicações das funções de regulação da água, não lhe são atribuídos elementos preponderantes nesse campo, como a solução de conflitos, a capacidade de estabelecer valor econômico e mesmo o enquadramento dos corpos de água. O primeiro não se dá em nível algum, e os dois outros não ocorrem em âmbito deliberativo, mas apenas consultivamente. Isso reforça o questionamento quanto à natureza reguladora da ANA, apesar da evidente existência de instrumentos regulatórios entre suas atribuições.

Outro ponto que chama a atenção, enfraquecendo sua posição como ente com status de agência reguladora, é que mesmo os mecanismos de gerenciamento que lhe são atribuídos não têm abrangência nacional, como no caso de outras autarquias especiais com o mesmo status. Mais ainda, além da sua estrutura, notadamente a composição e os mandatos de sua diretoria, poucas são as semelhanças com outras agências. A bem da verdade, a ANA se assemelha mais aos seus equivalentes locais, sobretudo no que se refere às funções de secretaria executiva dos comitês de bacia hidrográfica de domínio da União. Ou seja, ela é muito mais uma agência de águas que um órgão regulador.

Caso as atribuições da ANA fossem diluídas entre diferentes entes do sistema nacional, especificamente as agências de água, a secretaria executiva do CNRH e as próprias câmaras técnicas do conselho nacional – haja vista que algumas das funções da agência eram originalmente exercidas pela secretaria até a promulgação da Lei nº 9.984 (BRASIL, 2000b) e outras já são executadas pelas câmaras técnicas e pela plenária do conselho –, sua existência não se justificaria.

Assim, entende-se que, tendo recebido atribuições para, fragilmente, justificar sua criação, a Agência Nacional de Águas deve sua existência muito mais ao contexto histórico de reforma do Estado e das privatizações, que desencadeou um processo de difusão e proliferação de órgãos reguladores independentes, do que à emergência de um ente de controle nascido da aplicação de elementos técnicos, conceituais e teóricos da regulação.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da gestão da água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 1-26, jul./dez. 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC..* Brasília: MP; SEGES, 2002. Partes 1 e 2.

ARAÚJO, Helena Caetano de; PIRES, José Cláudio Linhares. Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 9-28, set./out. 2000.

BARRAQUÉ, Bernard. Subsidiary water in a complex Europe: decision levels, federalism and decentralisation. In: FAURE, Alain. *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. Paris: Harmattan, 1997.

BORENSTEIN, Carlos Raul. Regulação e gestão competitiva em setores de infraestrutura: a procura de um equilíbrio dinâmico. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, p. 47-62, jul./ago. 1999.

\_\_\_\_\_. Regulação em setores de infraestrutura: a sociedade no controle externo das organizações. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, set./out. 2000.

BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina Soares de. O executivo e a construção do estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ; FAPERJ, 2002.

BOYER, Robert A. *Teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. Decreto nº 3692, de 19 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a instalação, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 2000a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4613, de 11 de março de 2003. Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 mar. 2003.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 jan. 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 jul. 2000b.

CAMPOS, Anna Maria; AVILA, Jorge Paula Costa; SILVA Jr., Dércio Santiago da. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 29-46, set./out. 2000.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP; SEGES, 2002. Parte 2.

FADUL, Elvia. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. In: PECCI, Alketa (Org.). *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007. 204 p. cap. 1, p. 9-30.

FADUL, Elvia. Reforma do estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação à uma nova ordem social?. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 9-28, 1999.

FIANI, Ronaldo. Uma abordagem abrangente da regulação de monopólios: exercício preliminar aplicado a telecomunicações. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 19, jun. 1999.

FREITAS, Adir José. Gestão dos recursos hídricos. In: SILVA, Demetrius David da; PRUSKI, Fernando Falco (Ed.). *Gestão dos recursos hídricos: aspectos legais, econômicos e sociais*. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.

HEBER, Florence; FISCHER, Tânia. Regulação do estado e reforma nas telecomunicações., *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, 143-163, set./out. 2000.

KETTELHUT Júlio Thadeu Silva; AMORE, Luiz; LEEUWESTEIN Jörgen Michel. Experiência brasileira de implementação de comitês de bacias hidrográficas. SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS. 1998, Gramado, RS. [Anais...], Gramado, RS: [s.n], 1998.

KUTTNER, Robert. *Tudo à venda: as virtudes e os limites do mercado*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MENARD, Claude; SHIRLEY, Mary. Reforming public utilities: lessons from urban water system in six developing countries. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, 2., 2001, Campinas, SP. *Anais...* Campinas, SP: Unicamp, mar. 2001. CD-ROM.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *The OCDE report on regulatory reform*. Paris: [s.n], 1994.

PECCI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 99-118, set./out. 2000.

PIRES, Jose Claudio Linhares; GOLDSTEIN, Andrea. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 3-42, dez. 2001.

PIRES, Jose Claudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. *Ensaios BNDES*, n. 5, Rio de Janeiro, dez. 1999.

REZENDE, Fernando. Regulação e federação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 75-97, set./out. 2000

SCARE, Roberto Fava. *Escassez de água e mudança institucional: análise da regulação dos recursos hídricos no Brasil*. 2003. Dissertação ( )-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

VILLELA Annibal V.; MACIEL Cláudio S. *A regulação do setor de infraestrutura econômica: uma comparação internacional*. Brasília: IPEA, nov. 1999. (Texto para discussão, 684).

VINHAES, Elbia Aparecida. A. *Reestruturação da indústria de energia elétrica brasileira: uma avaliação da possibilidade de competição através da Teoria de Mercados Contestáveis*. 1999. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal de Santa Catarina, Ciências Econômicas, [Florianópolis],

# GOVERNANÇA URBANA, GOVERNABILIDADE E PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE REVISÃO DO PDDU DE SALVADOR<sup>1</sup>

*Elvia Fadul\**  
*Mônica Mac-Allister\*\**

## INTRODUÇÃO

A possibilidade de intervenção popular na realidade do município, participando do planejamento da sua cidade, é uma inovação no campo da gestão pública urbana. Apresentando-se como alternativa aos modelos tradicionais, o processo participativo de elaboração do plano diretor pretende estabelecer novos padrões de articulação entre os interesses organizados e o Estado. Também objetiva criar novas condições de governabilidade e de governança local, com a democratização das relações entre sociedade e Estado, pela garantia, aos cidadãos, do direito à participação no planejamento e na gestão municipal.

Ainda que apresentada como um avanço na democratização e, conseqüentemente, na efetivação de uma maior equidade social, a discussão pública das atividades de planejar e gerir as políticas urbanas e territoriais é um grande desafio. Seu objetivo maior, além de democratizar as decisões, compartilhando a ação municipal com os cidadãos, é garantir o compromisso de todos no processo de implementação do plano diretor. Por outro lado, a abertura desse novo espaço de representação, pela via da participação direta, pretende, também, conceder legitimidade ao Executivo, ampliando as condições de governança em um pacto social em prol da cidade.

Os fatores que interferem na formulação de políticas públicas, e que determinam o sucesso ou insucesso de sua implantação, são múltiplos. Podem estar contidos no próprio processo institucional, administrativo e financeiro, ou emergir do contexto político e socioeconômico – condicionantes da forma e intensidade do acesso dos diferentes atores ao processo. Podem, ainda, ser externos ao processo, situando-se num âmbito histórico mais amplo.

---

\* Doutora em Urbanismo e mestre em Politique urbaines, aménagement et gestion de l'es pela Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne (UPEC). Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Administração, professora e pesquisadora da Universidade Salvador (Unifacs).

\*\* Doutora em Administração e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora e pesquisadora do Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

<sup>1</sup> Este texto foi apresentado no X Colóquio Internacional sobre Poder Local, em 2006, e publicado nos Anais do Colóquio como FADUL, Elvia; MAC-ALISTER, Mônica. Governança urbana, governabilidade e participação: uma análise da experiência de revisão do PDDU no município de Salvador. In: X Colóquio Internacional sobre Poder Local, 2006, Salvador. Anais do X Colóquio Internacional sobre Poder Local. Salvador: CIAGS, 2006.

As iniciativas de institucionalização do plano diretor participativo não fogem a essa regra. Assim, devem ser abordadas como inseridas em um espaço submetido à lógica de interesses conflitantes da sociedade, das esferas administrativas e das instâncias de poder. Elas são ainda fortemente condicionadas pelas formas jurídica e operacional com que se busca – e se buscou historicamente – conduzir o embate entre esses interesses em conflito. Como tentativa de associar democracia e participação a uma maior eficiência e eficácia do Estado, a experiência carrega contradições internas e externas que ensejam importantes indagações quanto à governabilidade e à governança locais.

Não foi diferente no processo de discussão e revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) da cidade de Salvador (2004), experiência que se pretende apresentar e analisar no âmbito deste artigo. Esse plano diretor foi elaborado e aprovado no período de 1998 a 2004, sendo institucionalizado pela Lei nº 6.586/2004 (SALVADOR, 2004). O processo de elaboração e aprovação foi bastante criticado por não incorporar, de forma ampla, a participação da comunidade, indicada pela própria legislação municipal de Salvador, bem como pela legislação federal e, particularmente, pelo Estatuto da Cidade. Em prol da participação da sociedade no PDDU Salvador (2004), foi, inclusive, celebrado, entre o Ministério Público da Bahia e a Prefeitura Municipal de Salvador, um termo de compromisso de ajustamento de conduta.

Na busca de legitimação do plano diretor então aprovado, e na perspectiva de sua revisão antecipada, dado que sua validade é de oito anos, a Prefeitura Municipal de Salvador, através da Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (Seplam), deu início, ainda em 2004, a um processo de discussão do Plano Diretor com a população em geral, através, principalmente, de audiências públicas. Em 2005, com a mudança de governo e o compromisso de campanha do novo prefeito de fazer a revisão, foram desenvolvidas ações e realizados eventos, de modo a promover o conhecimento e a análise do plano diretor, ao tempo que se tentava levantar contribuições para a revisão. Posteriormente, elaborou-se uma proposta de revisão, concluída em 2006.

As lições retiradas da experiência de acompanhamento desse processo de discussão e revisão do PDDU Salvador (2004) são inúmeras, mas, neste artigo, questiona-se apenas o papel da participação popular na revisão desse plano diretor, isto é, como se deu essa participação e quais as suas consequências.

Nesse sentido, esse artigo examina a experiência no Brasil de elaboração de plano diretor participativo, procurando: por um lado, evidenciar suas possibilidades como alternativa de construção de novos mecanismos de gestão pública e, também, como forma de vislumbrar o aperfeiçoamento de práticas democráticas; e, por outro lado, apontar, sem generalizações restritivas, suas ambiguidades, contradições e os entraves à sua ação efetiva para renovação das bases da governabilidade. Busca-se, desse modo, analisar os aspectos doutrinários que fundamentam o plano diretor participativo e seu desenvolvimento em uma experiência concreta. Examina-se como os requisitos operacionais e jurídicos trazidos

por estes aspectos doutrinários podem atingir sua funcionalidade e, em consequência, a governabilidade e governança local, com a possibilidade da interferência popular no planejamento e na gestão urbana.

O artigo se inicia com uma discussão acerca do planejamento urbano, destacando que a participação popular no planejamento é própria do urbanismo participativo, procurando mostrar a diferença entre os planejamentos que envolvem participação popular e aqueles que não envolvem essa participação. Na sequência se introduz algumas considerações acerca de processos participativos na história do município de Salvador, seus obstáculos, desafios e as suas possibilidades para a melhoria das condições de governabilidade e governança locais. Em seguida, descreve como se estruturou a experiência local que proporcionou as condições para a participação popular na revisão do PDDU. Por fim, apresenta uma leitura desta participação com relação à governança, à governabilidade, à participação e à eficiência na revisão e no planejamento, procurando apontar resultados deste processo participativo que não sejam apenas políticos e institucionais.

## OS DESAFIOS DO PROCESSO PARTICIPATIVO

Descrever o processo de revisão do PDDU de Salvador não é uma tarefa difícil. Descrevê-lo como processo mais ou menos participativo também não apresenta grandes dificuldades. Contudo, analisar esse processo na perspectiva de inovação da tecnologia de planejamento e gestão urbana, em um contexto de ampliação e fortalecimento democrático – como mecanismo institucionalizado de participação comunitária, identificando avanços, possibilidades, limites e entraves desta participação -, constitui-se em um exercício, no mínimo, arriscado. Isso considerando-se as questões conceituais, políticas, ideológicas e pedagógicas que esse processo encerra.

No que se refere particularmente ao planejamento urbano, desde que começou a ser praticado no Brasil, vem sendo diferentemente designado e, mesmo sob designações comuns, diferentemente concebido. Os diferentes tipos de planejamento urbano são analisados por Lakaze (1993) como diferentes tipos de métodos de urbanismo – Planificação estratégica, Composição urbana, Urbanismo participativo, Urbanismo de gestão e Urbanismo de comunicação. Eles se caracterizam pelo objetivo principal, pelo aspecto privilegiado, pela dimensão principal, pelos valores de referência, pelos campos profissionais e pelo modo de decisão dominante.

Na tipologia de Lakaze (1993), a participação popular no planejamento seria própria do urbanismo participativo, que tem como objetivo central melhorar a vida cotidiana dos habitantes; como aspecto privilegiado, o espaço das relações sociais; como dimensão principal, os homens; como valores de referência, a apropriação do espaço e valores de uso; como campos profissionais, sociólogos animadores; e como modo de decisão dominante, a democracia.



Na prática, o “urbanismo participativo” e, numa perspectiva mais ampla, os planejamentos que envolvem participação popular podem apresentar as características atribuídas por Lakaze (1993) aos outros tipos. Como objetivos, além de procurar melhorar a vida cotidiana dos habitantes, podem buscar reforçar a qualidade dos serviços urbanos existentes, atrair as empresas, modificar as estruturas do espaço urbano e até criar novos bairros. Como aspectos da cidade contemplados, além do espaço de relações sociais, podem apresentar a concentração de rede de serviços, a imagem, o polo econômico e o local construído. Como dimensões envolvidas, além dos homens, podem incluir os serviços, os aspectos simbólicos, o tempo e o espaço. Como valores de referência, além da apropriação do espaço e dos valores de uso, podem enfatizar a adaptação da demanda e a relação de custo e eficácia, a notoriedade, a eficácia e o rendimento, e a estética e os valores culturais. Como campos profissionais, além dos sociólogos animadores, podem contar com os gerentes, os arquitetos, os especialistas da comunicação, os engenheiros, os economistas, os urbanistas e os organizadores.

A diferença entre os planejamentos que envolvem participação popular e os que não envolvem essa participação restringe-se, aparentemente, ao modo de decisão, identificado por Lakaze (1993) como democrático, no primeiro caso, enquanto os demais são gerencialista, personalizado, tecnocrático ou autocrático.

O modo de decisão separa também o “urbanismo participativo” do “urbanismo de gestão”, considerando que, enquanto o primeiro é democrático e, em correlato, envolve participação popular, o segundo é gerencialista e se dá na ausência dessa participação. Aí não se considera a possibilidade de gestões tão democráticas e participativas, quanto planejamentos que envolvem participação popular.

Divergindo de Lakaze (2003), Souza (2002) observa que o termo gestão passou a ser usado em substituição ao termo planejamento como forma de superação do conceito de planejamento, entendido como algo autoritário e tecnocrático e questionado quanto à capacidade de seu sistema e à legitimidade de seu processo. Em contraposição ao termo planejamento, “o termo gestão traz, para alguns observadores, a conotação de um controle mais democrático, operando com base em acordos e consensos” (MACHADO, 1995 apud SOUZA, 2002).

Para Souza (2002), a substituição de um termo pelo outro está baseada na incompreensão de que os termos planejamento e gestão se referem a diferentes tempos e atividades. Ele conceitua planejamento como “a preparação para a gestão futura” e gestão como “a efetivação [...] das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir”. Nesse sentido, os termos e conceitos planejamento e gestão não são “concorrentes ou intercambiáveis”, mas “distintos e complementares”.

Com base na concepção de Souza (2002) sobre planejamento e gestão, e sem questionar essa distinção em função dos tempos e das atividades, infere-se que ambos, planejamento e gestão podem ser mais ou menos democráticos e envolver mais ou menos participação popular.

A despeito da distinção entre planejamento e gestão, Souza (2002) define critérios comuns de análise e mensuração – ideia força central, filiação estética, escopo, grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em face da realidade, grau de abertura para a participação popular, atitude em face do mercado e referencial político-filosófico. Ele aplica esses critérios na identificação de abordagens atuais de planejamento e gestão urbana, quais sejam: Planejamento físico-territorial, Planejamento sistêmico, Perspectivas “mercadófilas”, *New urbanism*, Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento sustentável, Planejamento comunicativo/colaborativo, Planejamento *rawlsiano*, Planejamento e gestão urbana social-reformista, e Planejamento e gestão urbana autonomista.

Dentre os critérios de análise e mensuração de planejamento e gestão urbanos, atenta-se para o grau de abertura para a participação popular expresso em uma escala de avaliação que vai da participação autêntica à não participação, e, em correlato, da autogestão à coerção (Quadro 1).

Tipo de situação	Descrição	Grau de participação
Autogestão	As políticas e intervenções são conduzidas de modo autogestionário pela população, como sociedade civil, na total ausência do Estado.	Participação autêntica
Delegação de poder	O Estado abdica de atribuições, relativas a políticas e intervenções, em favor da população, como sociedade civil. Trata-se de cogestão entre Estado e sociedade civil.	Participação autêntica
Parceria	A população, como sociedade civil, e o Estado colaboram em políticas e intervenções. Trata-se de cogestão entre Estado e sociedade civil.	Participação autêntica
Cooptação	A população é cooptada (consultada, ouvida sistematicamente) em relação a políticas e intervenções, através de canais e instâncias permanentes de participação.	Pseudoparticipação
Consulta	A população é consultada sobre políticas e intervenções, através de pesquisas de opinião, audiências públicas ou similares.	Pseudoparticipação
Informação	As informações sobre as políticas e intervenções são disponibilizadas para a população.	Pseudoparticipação
Manipulação	A população envolvida é induzida a aceitar políticas e intervenções.	Não participação

**Quadro 1**  
**Escala de participação**

Fonte: adaptado de Souza (2002).

Ao aplicar essa escala de participação para avaliar o grau de abertura para a participação popular das abordagens atuais de planejamento e gestão urbana, Souza (2002) tece as seguintes considerações:

- a) no Planejamento físico-territorial, “o máximo atingido são as formas de pseudo-participação e, no caso do Urbanismo corbusiano, sequer isso era preconizado, não indo além, da manipulação”;
- b) no Planejamento sistêmico, a participação é “pequena (a racionalidade com a qual se lida é exclusivamente a instrumental e a abordagem é tecnocrático-cientificista)”;
- c) nas Perspectivas “mercadófilas”, a participação é “pequena (a abertura é, no máximo, para com formas de pseudoparticipação)”;

- d) no *New urbanism*, o grau de participação é “tendencialmente pequeno, restrito às modalidades de participação, restrito às modalidades de pseudoparticipação”;
- e) no Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento sustentável, “malgrado o freqüente compromisso retórico para com a ‘participação’, não parece haver, normalmente, compromisso efetivo com algo que vá além da pseudoparticipação”;
- f) no Planejamento comunicativo/colaborativo, a participação é, “teoricamente, grande, mas a ambigüidade do discurso e a falta de um compromisso claro de questionamento do modelo social capitalista conduz a uma tendência de banalização ou esvaziamento da participação, potencialmente recaindo na mera pseudoparticipação”;
- g) no Planejamento *rawlsiano*, “uma vez que a democracia direta não é muito valorizada no âmbito do modelo, a participação tenderá, provavelmente, a limitar-se a uma pseudoparticipação”;
- h) no Planejamento e gestão urbana social-reformista, “há uma certa ambigüidade a esse respeito, pois o compromisso com um questionamento da democracia representativa não é claro e pressente-se uma certa tolerância para com formas simples de pseudoparticipação”
- i) no Planejamento e gestão urbana autonomista, “a legitimidade do planejamento e da gestão é atrelada à participação dos envolvidos nos marcos de uma igualdade efetiva de oportunidades de participação nos processos decisórios (‘parceria’, ‘delegação de poder’ e ‘autogestão’, segundo a escala de avaliação proposta [...])”.

Desse modo, a participação entendida como autêntica só ocorre no planejamento e na gestão urbana autonomista, caracterizados pela autonomia individual e coletiva; como ideia força central; pela recusa de receitas apriorísticas e aceitação da variabilidade de soluções e preferências; como filiação estética; pelo escopo não estritamente físico-territorial; pelo grau de interdisciplinaridade muito grande; por ser radicalmente reconstrutivista e, assim, altamente permeável em face da realidade; por ter uma atitude fortemente crítica em face do mercado; e por ter como referencial político-filosófico a sociedade autônoma (SOUZA, 2002).

Vale ressaltar que, para Souza (2002), a participação autêntica não ocorre nas abordagens de planejamento e gestão urbana caracterizadas por referenciais político-filosóficos como os do planejamento regulatório, identificado com o Estado do Bem-Estar ou com o Estado forte e intervencionista, do neoliberalismo, do “liberalismo de esquerda”, e da social-democracia ou do socialismo democrático compatível com o modelo social capitalista.

O Brasil vem experimentando vários dos tipos de métodos de urbanismos definidos por Lakaze (1993) e das abordagens de planejamento e gestão urbana identificadas por Souza (2002), evoluindo da não participação para a participação, ainda que em graus variados.

A evolução do urbanismo no Brasil, conforme traçada por Ribeiro e Cardoso (1996), vem sendo relativamente acompanhada em Salvador, como é possível verificar no paralelo traçado por Mac-Allister (1997) e aqui atualizado (Quadro 2).

Brasil	Salvador
Urbano na Primeira República: filantropia, higienismo e objetivismo tecnocrático (1880-1930)	[1810-1818] / 1850-1890 / 1900-1920 – Intervenções urbanas modernizadoras, em função de salubridade, fluidez e estética
Urbano no período de Vargas (1930-1950)	1934 – Plano Peltier para a cidade de Itaparica 1935 – Primeira Semana de Urbanismo 1943-1948 – Atuação do Escritório de Planejamento Urbano da Cidade do Salvador (EPUCS)
Urbano na Era do Desenvolvimentismo (1950 -) O tecnoburocratismo desenvolvimentista O humanismo lebreiano A reforma urbana modernizadora A reforma urbana redistributiva	Anos 60 – Plano do Centro Industrial Aratu (CIA) Anos 70 – Planos do Complexo Petroquímico de Camaçari, Copec, Camaçari e Dias D'Ávila Primeiro Estudo de Uso do Solo e Transportes (EUST) 1975-anos 80 – Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Plandurb) 1976-1982 – Primeiro e Segundo Plano Metropolitano de Desenvolvimento (PMD) 1985 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador Estratégia de Desenvolvimento para a RMS [1988 - Constituição Federal]
Padrão fundado no neoliberalismo e na questão ambiental	1992 – Seminário Salvador e o Plano Diretor Anos 90 – Discussão de um modelo de planejamento denominado de “planejamento estratégico”
Padrão indefinido	[2001 - Estatuto da cidade] 1998-2004 – Plano Diretor de Desenvolvimento (PDDU) de Salvador 2005-2006 – Revisão do PDDU de Salvador
<b>Quadro 2</b> <b>Gênese e evolução do urbanismo no Brasil e em Salvador</b>	

Fonte: adaptado de Ribeiro e Cardoso (1996) e Mac-Allister (1997).

Para Ribeiro e Cardoso (1996, p. 72-73), o padrão de planejamento fundado no neoliberalismo e na gestão ambiental surge com o declínio do planejamento desenvolvimentista, “que havia fundado os padrões que buscavam constituir a sociedade como objeto da ação racional e que tinha na razão as bases da sua legitimidade” e que, em contraponto a esse planejamento, estabeleceu “novos problemas, novas técnicas de ação e novas escalas de articulação”:

- j) “a ordem do social deixa de ser a base da legitimidade de discursos e ações, sendo substituída pelo tema do ambiente, que incorpora as ideias de participação, autonomia local e desregulamentação”;
- k) “a sociedade deixa de ser vista como objeto da ação, substituída pela caracterização da natureza como sistema global, onde os homens são incluídos”;
- l) “o Estado Nacional deixa de ser a escala da formação das identidades coletivas e da constituição de instituições garantidoras dos direitos e deveres inerentes a essas identidades. O planeta e o nível do local passam a ser os novos territórios da ação coletiva”.

Sobre o padrão de planejamento fundado no neoliberalismo e na gestão ambiental, Mac-Allister e Moura (1996) atentam para o seu caráter participativo ao comentar que “o protagonismo do governo local deveria estar associado à máxima participação e ao consenso, esse adquirido entre os agentes locais em torno das estratégias de desenvolvimento”.

Mac-Allister (1997) lembra que no Seminário Salvador e o Plano Diretor – realizado pela Prefeitura Municipal de Salvador em 1992 – “prevaleceu a idéia de compreendê-lo [o plano] como um grande pacto social”, mas “nos diversos depoimentos, constatou-se que não existe um modelo pronto e ideal de participação popular” e que as experiências então analisadas acusavam “diversas dificuldades para a sua operacionalização”. A participação não tinha acontecido até então com frequência em Salvador – pelo menos não pelas vias formais –, embora a Lei do Processo de Planejamento e Participação Comunitária, de 1983, assegurasse a ampla participação não só na aprovação do planejamento, mas principalmente na sua elaboração.

É na década de 90, durante a gestão de 1993 a 1996, que o município de Salvador experimenta um processo de participação popular nos moldes do Orçamento Participativo, conforme relatam Fadul (1999) e Fadul e Muniz (2000). Experiência relativamente recente no Brasil, naquele momento, a proposta de intervenção popular na identificação de necessidades, na escolha de prioridades e nas decisões relativas aos investimentos municipais era apresentada à comunidade como uma alternativa aos modelos tradicionais de gestão das cidades. Tinha como argumento principal, além do avanço na democratização e da consequente efetivação de uma maior equidade social, a possibilidade de estabelecer novos padrões de articulação entre os interesses organizados e o Estado, bem como criar novas condições de governabilidade e de governança local.

A discussão desta experiência por Fadul e Muniz (2000) demonstra que “a experiência de Salvador carrega contradições internas e externas, e sérias limitações” quando “analisada através dos parâmetros da governança local, que procuram associar democracia e participação com maior eficiência do Estado, dentro de um novo modelo de regulação apoiado no fortalecimento do espaço público, sem desprezar os padrões de justiça social”. Os autores assinalam que, independentemente dos condicionantes internos e externos à administração pública local e ao contexto político no qual ela está inserida, há diversos fatores de interferem no êxito ou fracasso da execução de qualquer política pública. Eles chamam a atenção para o fato de que a elaboração dos orçamentos públicos é da competência do poder executivo, mas é o poder legislativo que discute, vota e aprova o projeto de lei orçamentária.

Argumentam, também, que a abertura desse canal de participação popular através do Orçamento Participativo vai dar legitimidade ao executivo enfraquecendo ou dispensando, de certa forma, a representatividade formal do legislativo. Os autores ressaltam ainda que a elaboração orçamentária “tem constrangimentos inerentes à própria atividade orçamentária regida por critérios essencialmente técnicos, tradicional e formalista, fortemente condicionada pela política, por decisões de setores administrativos, extremamente balizada pela legislação

e por normas jurídicas rígidas e estritas”. Eles ressaltam também que, nesse sentido, o Orçamento Participativo vai afetar três áreas sensíveis: a da competência técnica e da racionalidade dos órgãos do poder executivo responsáveis pela elaboração orçamentária; a do processo decisório; e a das prerrogativas de representatividade do legislativo que vota a lei.

Essas mesmas categorias permitem leitura semelhante acerca do processo de elaboração/revisão do PDDU. Ainda que este processo não se situe em uma área tão restrita e limitada por sujeição a imposições legais e técnicas – como é o campo do orçamento governamental –, o PDDU, instrumento básico de política urbana, também é regido por critérios essencialmente técnicos. Além disso, é fortemente condicionado pela política e por decisões de setores administrativos e é também balizado pela legislação e, particularmente, pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Partindo da dimensão técnica para a elaboração do PDDU, percebe-se que a grande discussão dos defensores incondicionais da participação da população na gestão urbana é pautada no fato de que, tanto no orçamento participativo como no planejamento da cidade – e, neste caso específico, na revisão do PDDU –, o processo não participativo se dá de uma forma herméctica, centralizadora, tecnocrática e marcadamente sem transparência, conforme explicita (SILBERSCHNEIDER, 1998). O autor conclui este pensamento afirmando:

Torna-se patente que a introdução da discussão pública do orçamento apresenta-se como variável política capaz de alterar a qualidade da negociação de benefícios sociais entre governantes e governados, na medida em que a geração de um novo espaço público não-estatal possibilita potencializar a governabilidade dos governos municipais em que se inserem, através da agregação de novos agentes políticos na negociação governamental, e provoca o incremento das exigências de *accountability*. (SILBERSCHNEIDER, 1998).

Duas considerações são ressaltadas por essa perspectiva. A primeira é a de que unicamente o processo interno aos órgãos governamentais municipais, realizado por técnicos – quer seja para elaboração orçamentária, quer seja no campo do planejamento urbano –, parece não ser o mais adequado, ou, em outros termos, nos dias atuais, não é considerado o mais conveniente. Uma segunda consideração é a de que, ao agregar novos agentes políticos, a participação é capaz de alterar a qualidade da negociação entre governantes e governados e construir um compromisso entre governo e cidadãos, ampliando a governabilidade e a *accountability*.

No entanto, ao se abordar a participação no planejamento e controle do território municipal, cabe discutir sobre a capacidade dessa participação de tornar ágil o processo de elaboração do planejamento, aperfeiçoá-lo tecnicamente, pensar e projetar a cidade para o seu crescimento e para o seu futuro, incorporando todos os setores econômicos, sociais e políticos, numa visão de conjunto normalmente própria aos técnicos que construíram competências trabalhando nesse

campo, de forma a evitar a fragmentação, a particularização e a polarização do tecido urbano. Experiências como a de Salvador, conforme referido anteriormente, apontam “diversas dificuldades para a sua operacionalização”. Nesses termos, e na dimensão técnica necessária e indispensável ao planejamento urbano, o processo participativo parece não se sustentar.

Na dimensão política, dada a heterogeneidade de interesses representados, é preciso levar em conta a qualidade e legitimidade da representação, de forma que traduza, efetivamente, os interesses dos cidadãos e não fique sujeita a interesses político-eleitorais ou a pressões de grupos, com grandes riscos de manipulação e cooptação.

Na dimensão da representatividade, apesar de a intenção manifesta e a finalidade perseguida nos processos participativos serem, substancialmente, o aprofundamento da democracia no país, e da orientação de que a elaboração e implementação do plano diretor, conduzidas pelo poder executivo devem ser articuladas com os representantes do poder legislativo e com a sociedade, na realidade, esse processo tende a ampliar a legitimidade do executivo. Pode, portanto, promover o desgaste da ideia do parlamento como o locus em que se forja legitimamente a vontade popular; contribuindo, ainda, para aprofundar a polaridade que tende a se estabelecer entre o legislativo - órgão legítimo para a formação das políticas - e o executivo que com frequência busca prescindir do legislativo, alegando ser depositário de um mandato de governo que lhe é conferido pelo voto direto do povo. (FADUL; MUNIZ, 2000).

Esta questão visceral da polaridade que tende a se estabelecer entre os poderes legislativo e o executivo não passou despercebida no âmbito do Ministério das Cidades, que “*recomenda*<sup>2</sup> que os representantes do poder legislativo participem desde o início do processo de elaboração do plano diretor, evitando alterações substanciais radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo” (BRASIL, 2004).

A noção de participação social de cidadãos em uma comunidade urbana, consagrada pela Constituição Federal, nasce, de fato, como um mecanismo utilizado para mudar qualitativamente determinados padrões de planejamento e gestão das cidades, através da construção de novos padrões de articulação de forças sociais. Contudo, para além das práticas e propósitos clientelistas e eleitoreiros aos quais o processo possa servir, há que se levar em conta os seus limites, as suas fragilidades e dificuldades provenientes, inclusive, de fatores políticos e institucionais que interferem no processo decisório e, sobretudo, a capacidade gerencial do município de articular essas relações e de operacionalizar os resultados que emanam desse processo participativo.

De todo modo, cabe ressaltar a importância dos processos participativos entendidos como novas formas de gerir a coisa pública para a governança e a governabilidade urbanas, considerando que essas noções se concentram nos governos municipais (e estaduais) por serem as instâncias mais próximas dos cidadãos e nas quais os serviços públicos são prestados.

---

<sup>2</sup> Grifo próprio.

Sobre o conceito de governança, diz Santos (1996, p. 8):

A literatura recente incorpora o novo conceito, partindo da definição geral do Banco Mundial que, como indicado, refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento. *Governance*, conforme Melo, refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais - quando se preocupa, dentre outras, com questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas, à questão da participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das *políticas e ao escopo global dos programas*<sup>3</sup>.

Para fins deste texto, adota-se a concepção sistêmica de Coelho e Diniz (1995) e, particularmente, as definições de governabilidade como sendo as condições gerais do exercício do poder, e governança como a capacidade de exercício desse poder, referindo-se à capacidade de ação do Estado para implementação de políticas públicas e consecução de metas coletivas. Nessa concepção considera-se que o conceito de governança é mais adequado para compreender a pluralidade da sociedade e sua participação no processo decisório; o que se traduz no Brasil como a capacidade do governo de aumentar a eficiência burocrático-administrativa de modo a reconhecer os direitos da sociedade que conformam a cidadania, fortalecer a relação democrática com essa sociedade, ampliar a participação dessa sociedade no processo decisório.

Contudo, dentro dos pressupostos do “bom governo, equitativo e democrático” (SANTOS, 1996, p. 8), entende-se, no âmbito deste artigo, que as condições de governabilidade determinam, auxiliam, facilitam e viabilizam as condições de governança, sobretudo considerando-se processos participativos como o que aqui se analisa. Ou seja, nas considerações sobre a experiência de revisão do PDDU em Salvador descrita a seguir, procura-se ressaltar a relação existente entre participação e condições de governança e de governabilidade. A intenção é mostrar as possibilidades do processo participativo não apenas como alternativa de construção de novos mecanismos de gestão pública e de aperfeiçoamento de práticas democráticas, mas também como ação efetiva na renovação das bases da governabilidade. Trata-se, de acordo com Santos (1996, p. 10), de “capacidade governativa” como “capacidade de um sistema político em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou a capacidade dos governos de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas”.

<sup>3</sup> Grifo próprio.



Concorda-se com Santos (1999, p. 11):

Essa definição geral de capacidade governativa serve bem aos nossos propósitos. Por um lado, engloba tanto características operacionais do Estado, em que se analisam a eficiência de sua máquina administrativa, novas formas de gestão pública, mecanismos de regulação e controle, como sua dimensão política, em que se investigam as características das coalizões de sustentação do governo, do processo decisório, das relações Executivo-Legislativo, do sistema partidário, além da atuação do Judiciário como ator político e a capacidade de liderança e coordenação do governo.

O conceito de capacidade governativa engloba, então, tanto os aspectos operacionais do aparelho do Estado – aí incluídos os requisitos organizacionais e gerenciais – como suas dimensões econômica e política (SANTOS, 1996).

#### O PROCESSO PARTICIPATIVO DE REVISÃO DO PDDU<sup>4</sup>

O PDDU Salvador (2004) – composto de 12 títulos, 179 artigos e 93 anexos, organizados em um único volume de 587 páginas – apresenta alguns problemas na sua forma, na sua estrutura e no seu conteúdo que dificultam uma ampla divulgação e utilização, não apenas pela sociedade de modo geral, mas também pelos próprios dirigentes e técnicos dos órgãos municipais responsáveis pela sua aplicação.

Considerando essas dificuldades, a Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente (Seplam), respaldada na lei, realizou, inicialmente, a edição de uma síntese do PDDU (FADUL; MAC-ALLISTER, 2005), com o intuito de facilitar a leitura e o entendimento e possibilitar a sua divulgação. Em seguida, em 2005, promoveu uma ampla discussão com a sociedade, em vários níveis e com diferentes segmentos, através de diversos seminários realizados em todas as administrações regionais, com setores organizados da sociedade civil e com todos os órgãos da administração municipal. Este empreendimento teve como objetivo levantar problemas e soluções, críticas e sugestões, na perspectiva de revisão do plano (SALVADOR, 2005d).

Entre os principais eventos realizados, destacam-se as reuniões nas regiões administrativas de Salvador (RA), que aconteceram nos meses de junho e julho de 2005. Para a convocação e mobilização das lideranças e dos moradores de cada região foi de fundamental importância

<sup>4</sup> A descrição e a análise desse processo de revisão do PDDU 2004 baseiam-se na observação e nos registros das próprias autoras desse artigo, Élvia Fadul e Mônica Mac-Allister, que foram convidadas pela Seplam justamente para o seu acompanhamento e para o seu relato. Foram utilizados também os relatórios elaborados pelas autoras, com a colaboração da equipe técnica da Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (Coplan) e, principalmente, de seu coordenador, Fernando Teixeira. Vale ressaltar, que, embora observadoras privilegiadas de todo o processo, as autoras, nesse artigo, limitaram-se a apresentar as informações que são de domínio público.

a participação dos administradores regionais e da coordenação das RA (Cades) no acompanhamento de todo o processo (SALVADOR, 2005a, 2005d).

A partir de março de 2005 foi realizada uma série de reuniões na Seplam com os administradores e a Cades, para apresentação e discussão da lei do PDDU e estruturação do processo de discussão com as comunidades das RA. Dessas reuniões resultou o formato final das apresentações, bem como a orientação geral para confecção dos instrumentos utilizados na mobilização: cartazes, folheto explicativo sobre o plano e também o vídeo produzido para abertura das reuniões (SALVADOR, 2005a, 2005d).

O vídeo, elaborado por meio de uma parceria entre a Seplam e a Secretaria Municipal de Comunicação Social, teve como público-alvo a população em geral, objetivando o nivelamento de informações sobre o plano diretor, de modo a esclarecer o que é este instrumento de planejamento, qual a sua abrangência e seu conteúdo e como ele afeta mais diretamente a vida do cidadão. Outro elemento importante foi o esclarecimento da razão de uma revisão tão prematura, uma vez que, naquele momento, a lei havia sido aprovada há apenas um ano e, a rigor, deveria orientar o desenvolvimento do município até 2012. Por outro lado, o vídeo também cumpriu a função de orientar o processo de discussão, reiterando a importância da participação dos cidadãos na revisão do plano diretor. Por sua vez, o folheto produzido funcionou como elemento de reiteração e fixação do conteúdo do vídeo, ao tempo em que o complementou com novas e importantes informações sobre o conteúdo do plano, sua linguagem e o processo de discussão proposto (SALVADOR, 2005a, 2005d).

Em 15 de junho de 2005, atendendo à solicitação da presidente da Comissão de Planejamento e Meio Ambiente da Câmara Municipal, foi apresentado pela Seplam, no plenário da casa legislativa, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU), Lei nº 6.586/2004 (SALVADOR, 2004). Esse evento marcou oficialmente o início do processo de discussão da referida lei. Em 16 de junho, com a apresentação do PDDU para as comunidades da RA I (Centro) e RA VI (Barra), na Casa D'Itália, iniciou-se o ciclo de reuniões programadas para discussão da lei do plano diretor nas regiões administrativas de Salvador, finalizadas em 25 de julho, com o debate na RA XI (Cabula). Ao todo foram realizadas 16 reuniões, atendendo a todas as RA, de modo a favorecer a participação dos moradores e representantes das comunidades envolvidas. As reuniões contaram com a participação de cerca de 800 pessoas, na sua maioria lideranças comunitárias, mas também moradores e representantes de outros segmentos representativos da sociedade (SALVADOR, 2005a, 2005d).

Tratando-se da discussão de documento pouco conhecido e de reconhecida complexidade, o objetivo principal dessas primeiras reuniões foi informar sobre as disposições da lei do PDDU e, dessa maneira, permitir que, num segundo momento, pudessem surgir críticas e proposições mais elaboradas em relação à matéria. Dessa maneira, a participação mais efetiva da comunidade foi remetida a um segundo momento – o seminário final das RA, do qual participaram representantes de cada região em número proporcional às respectivas populações, de modo a possibilitar um trabalho conjunto e resultados mais concretos (SALVADOR, 2005a, 2005d).

A partir dessa premissa, as reuniões iniciais foram estruturadas para permitir uma visão geral do plano diretor, por meio da apresentação do vídeo e da exposição dos principais elementos do plano por técnicos da Seplam, focalizando as particularidades de cada região, e, assim, possibilitar uma participação mais ativa da população durante as discussões que se seguiram para a revisão do plano (SALVADOR, 2005a, 2005d).

Em cada reunião, após a apresentação do conteúdo do plano, a palavra era franqueada aos presentes para livre manifestação sobre a matéria apresentada, bem como para pedidos de esclarecimentos e apresentação de demandas e proposições das comunidades. Também foram distribuídos formulários para perguntas e proposições por escrito e registradas as intervenções por meio de gravação de áudio (SALVADOR, 2005a, 2005d).

Em 10 de setembro de 2005, depois das reuniões com todas as administrações regionais, foi realizado o seminário final das RA, que encerrou o processo. Esse seminário foi estruturado de modo que possibilitasse uma contribuição mais efetiva das lideranças comunitárias na discussão das matérias do plano. O evento objetivou o levantamento e a sistematização de críticas e sugestões sobre o PDDU, organizadas por quatro temas, subdivididos em subtemas (questões temáticas definidas com base no PDDU e nos comentários feitos nos encontros com as RA). O Tema 1 foi desenvolvimento econômico e social, tendo como questões temáticas emprego e renda e inclusão social. O Tema 2 envolveu moradia e saneamento ambiental, tendo como questões temáticas moradia e saneamento. O Tema 3 abrangeu circulação e transporte, com as questões temáticas acessibilidade e mobilidade urbana. O Tema 4 abordou espaço e meio ambiente, e as questões temáticas foram uso e ocupação do solo e meio ambiente (SALVADOR, 2005a, 2005d).

O agrupamento dos representantes das RA se deu por temas, constituindo-se grupos temáticos dentro dos quais as discussões foram organizadas por subgrupos temáticos, estruturados para cada uma das questões temáticas propostas. Essas questões pré-definidas visaram apenas orientar o debate, situando as discussões em torno de alguns aspectos mais relevantes, em razão do tempo previsto para as discussões nos grupos e conjuntamente, na plenária final (SEPLAM, 2005a, 2005d).

O passo seguinte foi um amplo debate com a sociedade civil organizada, no Seminário de Avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano PDDU Salvador 2004, com especialistas e a sociedade em geral, realizado em 24 de outubro de 2005 (SALVADOR, 2005c, 2005d).

Esse seminário, que também integrou o processo de análise, discussão e consequente ajuste e revisão do plano, teve como objetivos específicos: divulgar o PDDU para a sociedade; apresentar as avaliações de especialistas sobre o PDDU; promover a reflexão conjunta com a sociedade sobre o PDDU; e consultar a sociedade no sentido de identificar suas críticas e sugestões sobre o PDDU (SALVADOR, 2005c, 2005d).

Esse seminário foi composto por dois tipos de avaliação. O primeiro consistiu em avaliações realizadas por especialistas em planejamento urbano solicitadas pela Seplam. O segundo

envolveu avaliações de representantes da sociedade em geral, que se manifestaram espontaneamente ou a convite (SALVADOR, 2005c, 2005d).

O seminário foi estruturado em duas etapas, ambas constituídas de painel seguido de debate. O primeiro painel foi constituído pelos três especialistas seguido de debate que envolveu todos os presentes. O segundo foi formado por representantes da sociedade, inclusive do IAB, também seguido de debate com os presentes (SALVADOR, 2005c, 2005d).

A terceira etapa deste processo participativo compreendeu seminários temáticos no âmbito da administração municipal, realizados no período de 19 de outubro a 7 de dezembro de 2005. Esses seminários, em número de oito, tiveram como objetivos específicos: divulgar e promover o conhecimento do plano no âmbito da administração municipal; obter críticas e sugestões sobre o plano para subsidiar sua revisão; e articular os diversos órgãos e entidades da administração municipal, não só para a revisão do plano, como para sua implementação (SALVADOR, 2005b, 2005d).

O processo de discussão no âmbito da administração municipal foi estruturado em quatro etapas: exposição do PDDU para órgãos e entidades da administração municipal; Seminário de Apresentação e Discussão da Proposta de Análise do PDDU; análise do PDDU realizada pelos órgãos e entidades da administração municipal; e seminários temáticos no âmbito da administração municipal (SALVADOR, 2005b, 2005d).

O Seminário de Apresentação e Discussão da Proposta de Análise do PDDU foi realizado em 22 de junho de 2005 e teve como objetivos específicos: definir os termos e a estrutura de discussão e revisão do plano; e apresentar a metodologia de análise do plano no âmbito da administração municipal. Nessa perspectiva, o evento consistiu em uma série de apresentações seguidas de debate, procurando reafirmar o propósito de discussão e revisão do PDDU, envolvendo os demais órgãos e entidades da administração municipal para se integrarem no processo; e apresentando a estrutura de discussão, revisão e a metodologia de análise do plano no âmbito da administração municipal. O seminário contou com a participação de secretários, assessores e técnicos, como representantes dos vários órgãos e entidades da administração municipal (SALVADOR, 2005b, 2005d).

No que se refere à metodologia de análise do plano no âmbito da administração municipal, registra-se que foram indicados temas e solicitado que os órgãos e entidades da administração municipal realizassem suas próprias análises sobre o PDDU, em termos de críticas e sugestões sobre os temas: desenvolvimento econômico e social; meio ambiente e cultura (política de meio ambiente e política cultural); Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (Savam); moradia (política habitacional e áreas especiais de interesse social (AEIS)); serviços e equipamentos sociais (educação; saúde; lazer, recreação e esporte; promoção e assistência social; segurança pública; defesa civil); infraestrutura e serviços municipais (saneamento básico; abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem; limpeza pública e disposição final de resíduos sólidos; energia; telecomunicações; iluminação pública; cemitérios e

serviços funerários; abastecimento alimentar); circulação e transporte; uso e ocupação do solo (zoneamento de uso e ocupação do solo; gabaritos; outras disposições; aplicação dos instrumentos de política urbana); e temas transversais e outros temas (estrutura do plano; gestão; entre outros) (SALVADOR, 2005b, 2005d).

No processo de discussão, os temas foram revistos em suas denominações e desdobrados ou agrupados para promover a sua reflexão. Os resultados das análises realizadas pelos órgãos e entidades da administração municipal foram apresentados nos seguintes seminários temáticos, que se realizaram entre os dias 19 de outubro e 7 de dezembro: meio ambiente e cultura; habitação; infraestrutura e serviços; mobilidade urbana; desenvolvimento social, saúde e educação; desenvolvimento econômico; uso do solo; e gestão (SALVADOR, 2005b, 2005d).

Depois dessa série de eventos de discussão do PDDU 2004, nos quais se procurou levantar subsídios para sua revisão, foi elaborada, por uma equipe técnica liderada pela Seplam, por meio da Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (Coplan), juntamente com os demais órgãos e entidades da administração municipal, uma proposta de revisão do PDDU 2004, que, em uma segunda rodada de discussão, através de audiências públicas, seminários e reuniões, foi submetida à avaliação da sociedade.

Ao se analisar a etapa do processo do PDDU 2004 no período que sucede a aprovação do plano e antecede a elaboração da revisão, observa-se que houve, de fato, participação da sociedade. Por um lado, a Prefeitura Municipal de Salvador divulgou, promoveu a discussão e ainda procurou identificar as críticas, sugestões e os problemas e soluções em relação ao plano. Por outro, a sociedade se fez presente, tanto nos eventos promovidos pela PMS, quanto em reuniões paralelas, bem como em documentos, manifestando suas dúvidas e inquietações, fazendo críticas e sugestões e apontando problemas e, por vezes, soluções.

Analisando-se particularmente as reuniões e o seminário final com as RAs, o que se evidencia é a dificuldade da sociedade em geral em compreender o plano a ponto de identificar problemas e propor soluções, fazer críticas e encaminhar sugestões.

Em relação ao seminário com a sociedade, destacam-se: a expectativa de discussão e validação das proposições e reivindicações apresentadas durante os diversos encontros e no seminário final com as administrações regionais, mas não de discussão dos relatórios e apresentações dos expositores; a distância entre a perspectiva técnica dos palestrantes, que, de certa forma, procuraram levantar questões e contribuir para a reconstrução do plano; e as falas dos participantes, que se processaram muito mais no plano político e, por vezes, no plano ideológico de oposição e contestação.

De modo geral, nas discussões realizadas com a sociedade surgiram muito mais reivindicações localizadas, pontuais, dentro de cada um dos setores contemplados no plano, com solicitações de construções, ampliações, entre outras.

Em síntese, houve participação da sociedade, mas a qualidade dessa participação deixou a desejar, considerando:

- m) o pouco ou nenhum conhecimento por parte da sociedade sobre o que é um plano diretor de desenvolvimento urbano em geral, qual seu conteúdo e escala, e, especificamente, sobre o PDDU 2004, apesar de todo o processo de divulgação, através de seminários, reuniões, palestras e vídeo;
- n) que a maioria das discussões abordou o PDDU 2004 como capaz de, em si, trazer soluções para todas as questões de acessibilidade a determinados serviços, universalidade, redução de desigualdades sociais, combate à segregação espacial, ampliação da capacidade instalada, criação de mecanismos de gestão democrática e de participação, parcerias, dentre outras;
- o) os eventos foram utilizados para reivindicações particulares, pontuais e localizadas, e discursos políticos que, de modo geral, não trataram da identificação de possíveis lacunas e inconsistências do plano, nem da discussão das críticas e dos problemas que pudessem auxiliar na sua revisão.

## CONCLUSÃO

Em Salvador, como em todo o Brasil, há uma tendência de incorporação da participação popular no planejamento e na gestão urbana, no sentido de superar a não participação e atingir a participação autêntica, ainda que muitas vezes só se consiga uma pseudoparticipação. No caso do PDDU Salvador (2004), essa participação só ocorreu após a sua aprovação, no período de discussão e de revisão. Quanto à efetividade, a participação pode ser considerada autêntica, mas quanto à eficácia no sentido da governabilidade e da governança, limitou-se à pseudoparticipação.

Mas os problemas encontrados no processo participativo de discussão e revisão do PDDU Salvador (2004) não são exclusivos dessa experiência. Ocorreram também no Orçamento Participativo, conforme analisado por Fadul e Muniz (2000), e, de forma generalizada, nas mais diversas experiências de planejamento e gestão participativa urbana.

Os processos participativos de planejamento e gestão urbana surgem como alternativa de construção de novos mecanismos de gestão pública e também como forma de vislumbrar o aperfeiçoamento de práticas democráticas, mas contêm ambiguidades, contradições e entraves à ação efetiva na renovação das bases da governabilidade e da governança. Por um lado, a participação como técnica de consulta à população é um instrumento que pode aumentar a eficácia da ação pública, entendida como a arte de "fazer a coisa certa". Por outro lado, na aplicação dessa técnica e correlata utilização desse instrumento, permanecem as contradições e os entraves, como realização de mera consulta; privilégio de grupos mais organizados, reduzindo os ganhos possíveis daqueles com menor poder de organização e pressão; o fenômeno das minorias ativas; a fragmentação do processo

decisório e, conseqüentemente, a dificuldade de ações correlacionadas entre si e que mantenham uma visão coerente do todo; e a relação entre o custo político e o benefício técnico, juntamente com informações para os governantes nortearem sua ação em prol do bem-estar geral.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2001. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2006.
- COELHO, M. P.; DINIZ, E. *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ; Universidade de Toronto, 1995. (Mimeo.).
- FADUL, E. Limites e contradições de um modelo decisório inovador. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 6 n. 15 maio/ago. p. 149-158, 1999.
- FADUL, E.; MUNIZ, R. Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, [S.l.], n. 18, p. 131-154, oct. 2000.
- FADUL, E.; MAC-ALLISTER, M. Plano diretor de desenvolvimento urbano do Município de Salvador/ PDDU: síntese da lei 6.586/2004. Salvador: [s.n.], 2005.
- LACAZE, J.-P. *Os métodos do urbanismo*. Campinas: Papirus, 1993.
- MAC-ALLISTER, M. Estratégias de importação de idéias para o planejamento de Salvador. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 42, p. 15-18, nov. 1997.
- MAC-ALLISTER, M.; MOURA, M. S. S. Cidade estratégica e gestão empreendedora: uma operação de planejamento de marketing. *Organização & Sociedade*, Salvador, v. 7, p. 7-29, 1996.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Confea, 2004.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: PECHMAN, R.; RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53 – 78.
- SALVADOR. Lei nº 6.586, de 3 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2004. 3 v.
- SALVADOR. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. *Relatório de Discussão do PDDU [2004] no Seminário Final das RA*. Salvador: Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, 2005a.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Discussão do PDDU [2004] nos Seminários Temáticos no Âmbito da Administração Municipal*. Salvador, Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, 2005b.
- \_\_\_\_\_. *Relatório do Seminário de Avaliação do PDDU [2004] com a Sociedade Civil*. Salvador: Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente 2005c.

SALVADOR. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. *Relatório Final de Discussão do PDDU [2004]*. Salvador: Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, 2005d.

SANTOS, M. H. de C. *Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas*. Brasília: MARE; ENAP, 1996.

SILBERSCHNEIDER, W. Orçamento participativo: redefinindo o planejamento da ação governamental com participação popular: a experiência de Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 3., 1998, Madrid. *Anais...* Madrid: CLAD, 1998.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.





## AS COOPERATIVAS DE COLETA SELETIVA COMO INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA PARA OS COOPERADOS

*Gabriel de Jesus das Neves\**  
*Alessandro Leboreiro de Souza\*\**  
*José Gileá de Souza\*\*\**

### INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende ressaltar reflexões sobre a questão do cooperativismo e analisar a concepção dos ideais dessa forma de organização, sua evolução ao longo do tempo, bem como a chegada desses ideais ao Brasil. As reflexões se concentram nas cooperativas que trabalham com coleta seletiva de lixo e resíduos sólidos e na maneira como podem se tornar um instrumento de promoção da cidadania para os indivíduos que se associam a elas.

O cooperativismo representa um movimento econômico e social baseado na participação e colaboração de pessoas que se associam em diversas atividades econômicas com o intuito de alcançar um objetivo comum. Através das cooperativas, os cooperados desenvolvem suas atividades, tendo por base os princípios fundamentais deste modelo de organização social, notadamente os ideais de ajuda mútua, honestidade, democracia, igualdade e solidariedade.

Assim, o cooperativismo é uma alternativa de geração de renda e melhoria da qualidade de vida, uma vez que permite a associação de trabalhadores para o desempenho de atividades de modo conjunto, com base na autogestão e na geração de benefícios para todos. No entanto, em se tratando de cooperativas de coleta seletiva, a realidade é um pouco mais complexa, tendo em vista as características peculiares das organizações que atuam nesse segmento.

As cooperativas de coleta seletiva são uma importante opção para combater o problema do grande volume de resíduos gerado pelos altos níveis de consumo da sociedade moderna. Desta forma, elas se apresentam como instrumentos capazes de lidar com questões ambientais, sociais e econômicas, proporcionando melhor qualidade de vida e promoção da cidadania para pessoas excluídas do mercado de trabalho formal, principalmente pela falta de qualificação profissional.

---

\* Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduando em Logística pela Universidade Salvador (Unifacs). gabrieljneves@gmail.com

\*\* Especialista em Logística e Distribuição pela Universidade Católica do Salvador (UCSal) e mestrando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor de cursos de graduação tecnológica e bacharelado da Unifacs e consultor empresarial. alessandro.leboreiro@pro.unifacs.br

\*\*\* Mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs). Coordenador do curso superior de Tecnologia em Logística da Unifacs. josegilea@hotmail.com

Ademais, estando situadas, em sua maioria, em regiões carentes da cidade, as cooperativas são um referencial de organização e promoção de valores essenciais para o desenvolvimento humano, como altruísmo, equidade e solidariedade. Elas também contribuem para o convívio comunitário, além de se apresentar como porta de entrada para que o poder público possa atuar nesses locais, suplantando a ineficiência na prestação de serviços.

Deste modo, o objetivo deste artigo é mostrar de que forma as cooperativas de coleta seletiva podem contribuir para a promoção da cidadania dos seus cooperados, tendo em vista o seu caráter comunitário e o conjunto de ideais que o movimento cooperativista traz em sua essência.

Do ponto de vista metodológico, optou-se pela revisão bibliográfica, uma vez que esta se revelou mais adequada ao escopo do presente artigo, no sentido de possibilitar, por meio de outros autores, a visualização do entrelaçamento entre as ideias de cooperativismo e cidadania, bem como constatar situações práticas em que esta relação se mostra presente, de acordo com Mendonça (2013). Através de um levantamento bibliográfico inicial é possível identificar o que já foi publicado sobre o tema e tomar como referência estudos de autores que já desenvolveram pesquisas na mesma área para fundamentar teoricamente o projeto.

## COOPERATIVISMO

Sob o prisma etimológico, a palavra cooperar origina-se do latim *cooper are*, transmitindo a ideia de laborar em conjunto, trabalhar em união para alcançar um fim comum. Nesse sentido, a definição da Aliança Cooperativa Internacional (ACI)<sup>1</sup> é a seguinte:

A cooperativa é uma associação autônoma de pessoas, unidas voluntariamente, para atender suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais comuns, por intermédio de uma empresa coletiva e democraticamente controlada. (ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL, 1995, apud MAGERA, 2003, p. 53).

Na esteira desse conceito, a Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>2</sup> entende assim a cooperativa:

[...] uma associação de pessoas que se agrupam voluntariamente para alcançar um objetivo comum mediante a formação de uma empresa controlada democraticamente; que contribuem com uma quota equitativa do capital que se requer, a assume uma

<sup>1</sup> A Aliança Cooperativa Internacional é uma organização mundial destinada à preservação e defesa do cooperativismo.

<sup>2</sup> A Organização Internacional do Trabalho é uma agência das Nações Unidas que atua com vistas à promoção de melhores condições de trabalho e se coloca como um dos organismos de fomento ao sistema cooperativista.

justa parte nos riscos e benefícios; e em cujo funcionamento os sócios participam ativamente. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2001, p.164).

Assim, reforçando a sua origem semântica, o cooperativismo surge e se desenvolve como um sistema de trabalho solidário, calcado na ajuda recíproca de pessoas que se unem em busca de um mesmo objetivo. Trata-se de uma alternativa ao modo de organização capitalista, tendo em vista que, diferentemente daquele, no sistema cooperativista não há separação entre o trabalho e a propriedade dos meios de produção.

O cooperativismo consiste em um modo de organização laboral pautado em valores como autogestão, equidade, solidariedade, respeito, cidadania e responsabilidade. Assenta-se, além do mais, nos princípios mundiais da cooperação estabelecidos pela ACI, tidos como as linhas mestras do sistema cooperativista em todo o mundo: intercooperação, adesão livre e voluntária, gestão democrática, autonomia e independência, participação econômica, educação, interesse pela comunidade, formação e informação.

A definição de tais princípios coincide com a criação da primeira cooperativa instituída oficialmente, a Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale, fundada em 21 de dezembro de 1844, na cidade inglesa de Rochdale, Manchester. Os trabalhadores participantes desse processo ficaram conhecidos como os 28 pioneiros. As normas cunhadas para a constituição dessa cooperativa firmaram-se como os postulados basilares, estabelecendo o arcabouço lógico e valorativo desse sistema (CABRAL; DRUMOND; FIGUEIREDO, 2013).

A partir de então, o cooperativismo se desenvolveu em todo o mundo, ganhando ainda mais força e coesão com a fundação, no ano de 1895, da ACI, sediada atualmente em Genebra, na Suíça, responsável por coordenar o cooperativismo em âmbito global. Outro fator importante para o movimento cooperativista foi a criação da OIT, em 1919, ao final da Primeira Guerra Mundial. A entidade busca fomentar o desenvolvimento do cooperativismo, sobretudo nos países em desenvolvimento (PINHEL, 2013).

No Brasil, o cooperativismo surgiu no ano de 1847, com a fundação, por imigrantes europeus, da primeira cooperativa de agricultores, na cidade paranaense de Teresa Cristina. A partir desta iniciativa, o modelo cooperativista desenvolveu-se gradativamente no país, sobretudo na última década do século XIX, ganhando impulso definitivo durante a década de 40 do século XX, em virtude do incentivo do governo Vargas (MAGERA, 2003).

Outro registro histórico do desenvolvimento desse sistema no Brasil é a fundação, em 1969, da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), entidade voltada para a defesa dos interesses do sistema cooperativista brasileiro. Ressalte-se também a criação, em 1971, da Lei nº 5.764 (BRASIL, 1971), que disciplina o surgimento e funcionamento das cooperativas e, em consonância com a Constituição Federal de 1988, se constitui como o suporte legal do cooperativismo no país.

## COOPERATIVAS DE COLETA SELETIVA

Antes de se abordar a temática da coleta seletiva é imprescindível que se proceda à verificação dos conceitos de lixo e resíduo sólido e do modo como devem ser empregados no contexto da coleta seletiva.

Calderoni (1997, p. 16) observa:

A definição e a conceituação dos termos "lixo", "resíduo" e "reciclagem" diferem conforme a situação em que sejam aplicadas. Seu uso na linguagem corrente, com efeito, distingue-se de outras acepções adotadas consoante a visão institucional ou de acordo com seu significado econômico. Na linguagem corrente, o termo resíduo é tido praticamente como sinônimo de lixo. Lixo é todo material inútil. Designa todo material descartado posto em lugar público. Lixo é tudo aquilo que se "joga fora". É o objeto ou a substância que se considera inútil ou cuja existência em dado meio é tida como nociva.

De acordo com a definição trazida pela norma brasileira ABNT NBR 10004:2004, entende-se como resíduos sólidos:

Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2004, p. 1).

No aspecto semântico, o que se percebe é quase uma sinonímia entre esses dois termos, já que o lixo consiste em todo tipo de resíduo produzido diariamente por pessoas e organizações, incluindo tanto materiais orgânicos quanto potencialmente recicláveis. No entanto, sob o aspecto econômico, há grande distinção entre esses dois conceitos, considerando-se como lixo materiais descartados que, em função de estarem misturados e sem o devido acondicionamento, tornam-se inservíveis para os propósitos da reciclagem e do reaproveitamento.

Por seu turno, os resíduos sólidos recicláveis são justamente aqueles materiais passíveis de reaproveitamento, devidamente separados e disponibilizados para a coleta seletiva, e que se inserem como produto ou matéria-prima da cadeia de reciclagem.

Nessa perspectiva, o que se observa é uma relação de gênero e espécie, de sorte que os resíduos sólidos se colocam como uma categoria especial dentro do gênero lixo, correspondendo aos materiais corretamente separados e destinados adequadamente, passíveis de serem reciclados e novamente colocados à disposição da sociedade para diversos fins.

Diante desta diferenciação, pode-se então conceituar as cooperativas de coleta seletiva como as que realizam o recolhimento e o processamento dos resíduos sólidos recicláveis, dentre os quais se encontram papéis, plásticos, vidros, metais e compostos orgânicos, para fins de reciclagem ou reaproveitamento.

Do ponto de vista legal, considerando o disposto no Art. 10 da Lei 5.764/71 (BRASIL, 1971)<sup>3</sup>, essas organizações se inserem na modalidade de cooperativa de trabalho, pois são constituídas por pessoas associadas com intuito de exercer atividade econômica com fins recíprocos e divisão equitativa e proporcional da receita resultante do trabalho que desempenham.

Em face do trabalho que realizam, é inegável a importância dessas cooperativas no atual contexto das cidades brasileiras, sobretudo nos grandes centros urbanos. Marcada por uma densa concentração populacional, a maior parte das grandes cidades brasileiras tem o lixo como um problema crônico, o que redundará na poluição de rios, praias e logradouros públicos, sendo que os esforços de limpeza realizados pelo poder público se mostram quase sempre insuficientes.

Além da própria dificuldade das prefeituras de efetuar o recolhimento e tratamento dos resíduos gerados diariamente pela população urbana, é inevitável destacar a falta de conscientização dessa própria população, que descarta o lixo que produz de maneira inadequada e irresponsável. Ignora-se o impacto negativo que o resíduo terá sobre o meio ambiente e sobre a limpeza da cidade, e se transfere a responsabilidade do seu próprio lixo exclusivamente para o poder público.

Magera (2003, p. 27) observa:

Uma das consequências deste crescimento populacional via modernidade tecnológica é sentida hoje nas grandes metrópoles, que abrigaram uma grande massa de pessoas vinda dos campos, áreas rurais, à procura de melhor qualidade de vida nas cidades. Com isto, temos 47% da população mundial vivendo nas grandes cidades do mundo. Tal consequência se reflete em maior consumo e geração de mais lixo, exaurindo, cada vez com mais "fome", os recursos naturais do planeta.

Outro problema significativo é a destinação dada pelas autoridades competentes ao lixo coletado, tendo em vista que um percentual significativo vai para lixões ou aterros

<sup>3</sup> A Lei 5.764, de 1971, estabelece a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das cooperativas, colocando-se como um dos principais marcos legais do sistema cooperativista no ordenamento jurídico brasileiro.

a céu aberto. Dessa forma, o próprio Estado perpetua a lógica de descarte inadequado empreendida pela população, poluindo o meio ambiente e denotando um total descaso com a temática ambiental.

O Atlas de Saneamento 2011, publicado pelo IBGE no referido ano, indicou que 67,7% das cidades do país não possuíam programas de coleta de lixo. Ademais, segundo o mesmo documento, apenas 27,7% dos resíduos eram realmente destinados aos aterros sanitários. Isso significa que uma quantidade significativa de resíduos de diversas espécies era despejada de maneira imprópria.

Nesse contexto, as cooperativas de coleta seletiva desempenham um papel crucial para a redução dos impactos dos resíduos nas cidades e das consequências negativas que eles trazem para o meio ambiente. Através do trabalho dos catadores, é possível recolher toneladas de materiais recicláveis, que antes iriam parar em aterros ou lixões, e dar-lhes uma destinação adequada, inserindo esses materiais em um novo ciclo produtivo e gerando renda para as cooperativas e seus membros.

No cenário atual, com a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)<sup>4</sup> e a sua recente entrada em vigor, as cooperativas de coleta seletiva tendem a ganhar ainda mais relevância no contexto das cidades. Isso porque, de uma maneira geral, além do poder público, os particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas, passam à condição de responsáveis, diretos ou indiretos, pelos resíduos sólidos que gerarem.

## COOPERATIVAS DE COLETA SELETIVA COMO INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA

Concebida na Grécia antiga, a ideia de cidadania significava a participação ativa nos assuntos da coletividade, representando, portanto, a atuação do sujeito na definição dos rumos a serem seguidos pela *polis*. No entanto, o seu exercício era privilégio de poucos, restringindo-se a camadas sociais e grupos específicos de pessoas (CARVALHO, 2002).

Siqueira e Lopes (2002, p. 4) asseveram:

Em suma, cidadão era aquele que gozava de direitos e deveres e tinha participação dentro da cidade. Membro de um Estado, considerado sob o ponto de vista de seus deveres para com a pátria e de seus direitos políticos. Eram a minoria, já que se excluíam da cidadania as mulheres, as crianças, os escravos e os estrangeiros.

<sup>4</sup> A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi criada pela Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010) e estabelece, dentre outras coisas, a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos (importadores, fabricantes, distribuidores, comerciantes, o próprio cidadão etc.), impondo também metas para a eliminação de lixões e o aumento da reciclagem de resíduos.

Nesse sentido, Carvalho (2002, p. 10) observa:

A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado.

Após séculos de transcurso da história, o ideal de cidadania evoluiu, ampliando-se não só em relação aos sujeitos, mas, sobretudo, em termos de significado. Cidadania passou a abranger valores como liberdade e igualdade, abrangendo uma série de direitos econômicos, individuais, políticos e sociais. Assim, esse ideal se consagrou como um elemento inerente à condição humana e ao conceito de democracia, passando a constituir a base da maior parte das nações modernas.

Na esteira dessa evolução conceitual, Carvalho (2002, p. 10) assevera:

A cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.

No caso brasileiro, a cidadania encontra guarida na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), não por coincidência, denominada de Constituição cidadã, que estabelece, no seu Art. 1º, II, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a cidadania. O documento faz menção ao termo e à condição de cidadão brasileiro em diversas outras passagens, que reforçam a importância desse conceito para a consagração dos objetivos do país.

No entanto, apesar da previsão constitucional, muitos brasileiros encontram-se ainda à margem da sociedade e, na prática, não se reconhecem nem são reconhecidos como cidadãos de fato. A ausência do poder público na prestação de serviços essenciais, como saúde, educação e saneamento básico, para uma parte significativa da população faz com que muitas pessoas efetivamente não se sintam como cidadãos brasileiros, desconhecendo o sentido dessa palavra ou mesmo o que fazer para exercer a sua cidadania.

E nesse grupo de pessoas alijadas da condição de cidadãos encontra-se a maior parte dos catadores de materiais recicláveis. Legaspe afirma, citada por Fernandes:

Os catadores são indivíduos que vivem no espaço de uma sociedade nacional, aportam contribuições à mesma, mas não têm acesso ao consumo de bens e aos serviços de cidadania. Embora a lei lhes garanta direitos civis, políticos e sociais, tal garantia legal não traduz em usufruto efetivo. (LEGASPE, 1996, apud FERNANDES, 2007, p. 59).



Desprovidas das condições básicas para a manutenção de uma vida digna, essas pessoas buscam, individualmente, a catação de materiais recicláveis como forma de auferir alguma renda e conseguir sobreviver. Esse quadro se reforça diante da falta de oportunidades de colocação profissional, decorrente também da baixa capacitação.

Atuando de maneira isolada e sem maior organização, esses catadores são alvo da exploração exercida por empresas privadas e por empreendedores individuais atuantes no comércio de materiais recicláveis, os chamados atravessadores. Por não possuírem conhecimento acerca de compradores ou de destinatários finais da matéria-prima que coletam e por não terem condições de acondicionar os materiais para agregar valor na revenda, os catadores individuais tornam-se reféns dos intermediários e acabam por vender o material coletado a um preço muito aquém do valor de mercado e de repasse.

Grimbergh (2007, p. 15) revela:

O trabalho dos catadores avulsos, especialmente, realiza-se em condições bastante precárias e indignas, sendo comum encontrar famílias inteiras de catadores – o que inclui crianças – separando materiais recicláveis embaixo de viadutos e pontes, praças e terrenos baldios. Os materiais são, em geral, vendidos para intermediários, também chamados de atravessadores (os preços praticados pelos intermediários na compra dos materiais dos catadores avulsos costumam ser extremamente baixos).

No entanto, agrupando-se e organizando-se na condição de cooperados, passando a trabalhar de maneira conjunta através de uma cooperativa de coleta seletiva, os catadores alcançam um novo patamar de condição social. Unindo esforços em prol de um objetivo comum, os cooperados conseguem aumentar a rentabilidade da atividade de coleta seletiva, bem como otimizar tempo e esforço físico. Com isso, adquirem maior poder de barganha perante clientes e fornecedores, eliminando a atuação dos atravessadores.

Ademais, constituindo uma cooperativa, os catadores ganham visibilidade perante a sociedade e passam a gozar de maior relevância no cenário urbano, tendo em vista o reconhecimento da importância e do impacto positivo que a coleta desses resíduos tem para a conservação e o bem-estar das cidades.

Ao desempenharem um papel relevante no contexto social, os cooperados sentem-se valorizados, adquirindo maior autoestima e sensação de pertencimento. Essa situação é reforçada pelo reconhecimento dos catadores como categoria profissional oficialmente descrita na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)<sup>5</sup>, atendendo pelo Código 5192 - 05 Catador de material reciclável.

<sup>5</sup> Instituída pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 2002, a CBO tem por escopo identificar as ocupações existentes no mercado de trabalho, com o intuito de classificá-las nos cadastros administrativos e domiciliares.

Pinhel (2013, p. 26) afirma:

A crescente organização dos catadores constitui um divisor de águas na história desses trabalhadores. Tendo na atuação em grupo uma ferramenta de inserção social, eles vêm estabelecendo seus deveres como profissionais e conquistando seu direito a emprego, renda, respeito e uma vida mais digna.

Avançando no sentido de uma maior profissionalização, “[...] os catadores chegam aos dias atuais caracterizados como profissionais – ‘catador de matéria reciclável’ – e protagonistas de um crescente e importante movimento político” (PINHEL, 2013, p. 26). Isso torna patente o caráter inclusivo que o cooperativismo assume para essas pessoas na contemporaneidade.

Nessa mesma trilha, a cooperativa de coleta seletiva, devido à sua organização e ao potencial de negócios, de desenvolvimento dos seus cooperados e de geração de renda, também se coloca como um polo atrativo para novos parceiros, a exemplo de empresas privadas, instituições de ensino e fornecedores de materiais recicláveis. Além do mais, a reunião dos cooperados, quase sempre com trajetórias e circunstâncias de vida semelhantes, permite o mapeamento das condições dessas pessoas e da comunidade em que vivem. Esse quadro viabiliza uma atuação mais efetiva do poder público na promoção dos serviços e no atendimento dos anseios dessas pessoas e da comunidade em que estão inseridas.

Deste modo, a cooperativa se torna um vetor para a efetivação e o fortalecimento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dessas comunidades e possibilita uma atuação mais eficaz e eficiente por parte do Estado. Ademais, por estarem, em sua maioria, situadas em comunidades carentes e afastadas das zonas centrais, as cooperativas colocam-se como uma “flor de lótus”<sup>6</sup> dessas localidades. Elas expressam um modelo de organização e trabalho comunitário que fomenta valores próprios do cooperativismo, como equidade, solidariedade, respeito e cidadania, contribuindo para o crescimento individual dos seus membros e da comunidade.

## CONCLUSÕES

No contexto político, econômico e social dos dias atuais, em que preponderam os interesses e ideais do modo de produção capitalista, o cooperativismo se coloca como um modelo alternativo que se contrapõe à noção de propriedade privada e domínio dos

<sup>6</sup> A flor de lótus é uma planta aquática e de reconhecida beleza que possui a peculiaridade de florescer em ambientes de água lodosa e lamacenta, onde seria improvável o seu crescimento. Por esta razão, é utilizada, em várias partes do mundo, como símbolo de elevação espiritual e pureza, sendo muitas vezes usada, em caráter metafórico, para ilustrar situações nas quais sucede um fato ou um resultado positivo cuja ocorrência era pouco provável.

meios de produção, pugnando por valores como solidariedade, equidade autogestão e empreendedorismo.

No cenário dos grandes centros urbanos brasileiros, nos quais os elevados níveis de consumo levam à produção cada vez maior de lixo e de resíduos sólidos das mais diversas naturezas, é de suma importância o papel desempenhado pelas cooperativas de reciclagem.

E essa relevância se deve não somente ao fato de elas contribuírem para a redução do impacto ambiental dos resíduos gerados, mas também por possibilitarem a melhora da qualidade de vida dos cooperados. Essas organizações viabilizam o aumento da renda e permitem a difusão de ideias e conceitos próprios do sistema cooperativista, fundamentais para o desenvolvimento humano, como o interesse pela comunidade, a autonomia e a independência, a educação, a intercooperação, a formação e a informação.

Por representar um local de colaboração e de reunião de pessoas que se encontram, majoritariamente, marginalizadas e desassistidas pelo poder público, a cooperativa de coleta seletiva tem patente relevância como vetor para a implantação de políticas públicas que permitam o desenvolvimento dos cooperados e da comunidade em que estão inseridos.

Nesse sentido, o presente estudo evidencia a capacidade que as cooperativas de coleta seletiva possuem de contribuir para a concretização do ideal de cidadania para muitas pessoas que, embora ostentem o título de cidadãos brasileiros, na prática, encontram-se desprovidos do acesso a bens e serviços públicos essenciais para que se atinja o status de cidadão.

Através dessas cooperativas, é possível identificar e superar as principais deficiências na prestação de serviços como saúde e educação, além de outros reclamados pela comunidade.

Ademais, não só o Estado mas também a iniciativa privada têm o condão de prestar auxílio e promover o desenvolvimento dessas entidades, já que elas revelam um grande potencial de negócio, sobretudo em virtude das mudanças legislativas recentes, como a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Esse instrumento estende ao setor privado e, portanto, a todos os cidadãos a responsabilidade pelo descarte adequado dos resíduos que produzem. Trata-se de uma inovação que reforça a importância dessas organizações para o cumprimento de metas legais, sociais, econômicas e ambientais que resultem no desenvolvimento da população, das cidades e do país.

Assim, as cooperativas de coleta seletiva são um polo atrativo de investimentos públicos e privados e representam a possibilidade de desenvolvimento para os cooperados e para as comunidades em que estão inseridas. Elas possuem um caráter econômico significativo para os envolvidos no processo e um forte apelo social no que tange ao aumento da qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

- ANJOS, E. G. As cooperativas de trabalho da economia solidária no contexto brasileiro: dilemas e possibilidades. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 23, n. 1, p. 209-227, mar. 2012.
- ARAGÃO, A. G. O cooperativismo como base econômica para uma sociedade transformada. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 23, n. 1, p. 9-21, mar. 2012.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Resíduos sólidos – *Classificação*: NBR 10004. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 jan. 1988.
- BRASIL. Lei 5.764 de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 dez. 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm)>. Acesso em: 22 set. 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei 12.305, de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 out. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 28 out.2014.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria nº 397, de 09 de outubro de 2002. Aprova a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO/2002, para uso em todo território nacional e autoriza a sua publicação. *Portal do Trabalho e Emprego*, Brasília, DF, 9 out. 2002. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/legislacao.jsf>>. Acesso em: 28 out.2014.
- CABRAL, E. H. S.; DRUMOND, V. R. S.; FIGUEIREDO, H. F. As sociedades cooperativas e a prática dos princípios cooperativistas: um estudo de caso sobre a aplicação do princípio da gestão democrática. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 23, n. 1, p. 139-153, jan./mar. 2013.
- CALDERONI, S. *Os bilhões perdidos no lixo*. São Paulo: Humanistas, 1997.
- CALDERONI, S. *Perspectivas econômicas da reciclagem do lixo no município de São Paulo*. 1996. 288f. Tese (Doutorado)-Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- FERNANDES, M. *Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos: um estudo da gestão dos programas de Florianópolis/SC, Belo Horizonte/MG e Londrina/PR*. 2007. 149f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2007.
- GRIMBERGH, E. *Coleta seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo: experiência e desafios*. São Paulo. Instituto Pólis, 2007. ( Publicação Pólis, 49).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Atlas de Saneamento 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- MAGERA, M. *Os empresários do lixo: um paradoxo da modernidade: análise interdisciplinar das cooperativas de reciclagem de lixo*. Campinas, SP: Átomo, 2003.
- MENDONÇA, G. M. *Manual de normalização para apresentação de trabalhos acadêmicos*. 3. ed. Salvador: UNIFACS, 2013.
- NASCIMENTO, F. R. Cooperativismo e desenvolvimento regional: retornando a discussão de aspectos doutrinários, teóricos e legais. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 23, n. 1, p. 57-73, jan./mar. 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Cooperativas: mudanças, oportunidades e desafios*. Brasília: OIT, 2001.

PINHEL, J. R. (Org.). *Do lixo à cidadania: guia para a formação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis*. São Paulo: Peirópolis, 2013.

SIQUEIRA, L. A.; LOPES, M. L. *Evolução histórica dos conceitos de cidadania e direitos humanos*. In: II Encontro de Pesquisa em Educação da UFPI, GT5, 2002, Teresina. Anais eletrônicos. Teresina: UFPI, 2002. Disponível em: <[http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5\\_12\\_2002.pdf](http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5_12_2002.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2014.

# MEMÓRIA E ESPAÇO URBANO: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DO TOMBAMENTO NO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR<sup>1</sup>

Milena Guimarães Andrade Tanure\*

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A memória do espaço e a memória subjetiva se relacionam diretamente. A cidade, lugar de prestígio na pós-modernidade, apresenta-se ora como pano de fundo para as narrativas memorialísticas, ora como a própria narrativa que, em seu texto urbano, representa memórias individuais e coletivas.

A Carta Magna de 1988, ampliando o conceito de patrimônio cultural e inserindo no ordenamento jurídico pátrio princípios que devem nortear os atos de preservação – a partir do enquadramento dos direitos culturais no rol de direitos fundamentais –, coloca em cena a existência de um direito à memória: “Todos os homens têm direito de ter acesso aos bens materiais e imateriais que representam o seu passado, a sua tradição e a sua História” (FERNANDES, 2012, p. 5).

A cidade de Salvador, ao longo dos seus 466 anos, tem vivenciado distintos processos de modernização que em muito interferem na constituição dos seus diferentes espaços. Há que se perceber, contudo, que, além de movimentos modificatórios que resignificam tais áreas, têm-se transformações que afetam as novas dinâmicas e a própria tessitura do corpo urbano.

Neste sentido, é preciso voltar o olhar para a cidade de Salvador e, em especial, para o antigo centro urbano, a fim de pensar os fenômenos de modernização, resignificação e conseqüente esvaziamento desse espaço central. Assim, o Centro Antigo, principalmente, por representar o local em que a cidade nasceu e, portanto, por acompanhar uma série de modificações urbanas, situa-se como o *corpus* dessa pesquisa.

Risério (2014) assinala que, a partir da década de 1940, tem-se o início de uma era desenvolvimentista que se volta, preferencialmente, para o crescimento urbano de áreas próximas da região metropolitana. Assim, o que se evidencia, de logo, é a mudança do centro antigo e a formação de um novo centro comercial e habitacional. Essa transformação, por sua vez, está atrelada não apenas ao desenvolvimento econômico e social que se direciona para outras áreas da cidade, mas também a fatores que se coadunam à deterioração do centro antigo. A decadência do espaço antigo e a formação de um outro centro surgem das novas dinâmicas que se impõem à cidade.

\* Especialista em Estudos Linguísticos e Literários pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestranda em Estudo de Linguagens pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb).

<sup>1</sup> O presente artigo representa um pequeno recorte de trabalho de conclusão desenvolvido no curso de Direito da Universidade Salvador (Unifacs), sob a orientação do professor doutor Jorge Almeida Uzêda.

O instituto jurídico do tombamento representa um dos mais antigos e conhecidos meios de tutelar o patrimônio e, conseqüentemente, o direito à memória. No entanto, diante das deteriorações de casarões, igrejas e monumentos no velho centro Salvador, surgiu o questionamento sobre a sua eficácia. Assim, a presente pesquisa propôs-se a pensar o tombamento da Rua Direita de Santo Antônio, localizada no Centro Histórico da cidade de Salvador, a fim de analisar a eficácia deste instituto.

## UM DIREITO À MEMÓRIA DO ESPAÇO URBANO

Nora (2009, p. 6) afirma que o mundo está experimentando a emergência da memória. Segundo o historiador, os países, povos e grupos sociais, ao longo dos últimos 20 ou 25 anos, passaram por profundas transformações no tradicional modo como se relacionavam com o seu passado.

Essa mudança tem adotado múltiplas e diferentes formas, dependendo de cada caso individual: uma crítica das versões oficiais da História; a recuperação dos traços de um passado que foi obliterado ou confiscado; o culto às “raízes”, ondas comemorativas de sentimento; conflitos envolvendo lugares ou monumentos simbólicos; uma proliferação de museus; aumento da sensibilidade relativa à restrição de acesso ou à exploração de arquivos; uma renovação do apego àquilo que em inglês é chamado de *heritagee* em francês *patrimoine*; a regulamentação judicial do passado. Qualquer que seja a combinação desses elementos, é como uma onda de recordação que se espalhou através do mundo e que, em toda parte, liga firmemente a lealdade ao passado – real ou imaginário – e a sensação de pertencimento, consciência coletiva e autoconsciência. Memória e identidade.

Esse movimento generalizado e enraizado, ainda de acordo com Nora (2009, p. 7), ancora-se em duas principais razões. Uma delas diz respeito ao que ele denominou de “democratização da história”, que compreenderia uma consequência da emancipação e libertação de povos que passaram a recuperar seu passado e afirmar sua identidade. A outra refere-se ao fenômeno por ele denominado “aceleração da história”. Segundo Nora (2009, p.7), isso significa dizer “[...] que o fenômeno mais contínuo e permanente não é a permanência e a continuidade, mas a mudança, e uma mudança que está afetando tudo mais e mais rapidamente”. Uma incerteza do futuro tem sido capaz de criar no presente uma obrigação de recordar e o dever de que “[...] o presente acumule assiduamente, de maneira relativamente indiferenciada, todos os traços visíveis e todos os sinais materiais que constituem evidência e que vão fornecer evidência do que uma nação, um grupo, uma família é ou terá sido” (NORA, 1999, p.7). Nesse contexto em que há um obscurecimento do passado e do futuro, tem-se a recordação como elemento característico do tempo atual, o “tempo da memória”.

Salvador não ficou indiferente às transformações e ao processo de modernização vivido pelas cidades ao longo de sua formação. Dessa forma, a “aceleração da história” também se fez presente aqui, e o centro histórico foi um dos espaços mais atingidos.

A cidade representa um universo simbólico que é significado e resignificado a partir das transformações pelas quais passa e do modo como os sujeitos com ela se relacionam. É necessário observar, contudo, que os espaços da cidade recebem significações específicas, seja pela sua função, por sua criação ou por algum processo histórico.

Um dos espaços mais significativos na constituição de identificação entre a cidade e o sujeito é a região central. Santos (2008), ao falar do Centro Histórico de Salvador em sua tese de doutorado de 1958, destacou que, no passado, o cérebro e o coração da cidade encontravam-se nesse local e apresentou o processo de modernização vivido naquele momento.

A modernização se impõe à cidade. Assim, ela ocorreu como se nada pudesse impedir que Salvador se inserisse em um mundo contemporâneo. Esse fenômeno não respeitou, contudo, o patrimônio que representa o centro antigo e, assim, destruiu casas e monumentos, como a Igreja da Sé (onde hoje se encontra a Praça da Cruz Caída).

Em abordagens posteriores, de meados da década 1990, Santos (1995) destacou a mudança do centro da cidade. Em texto cujo título é *Salvador: Centro e Centralidade na Cidade Contemporânea*, o geógrafo coloca em cena como, a partir dos anos 1960, tem-se a formação de novos espaços que se afastam do antigo centro por ele estudado. Sobre esse centro antigo, Santos (1995, p. 14) destaca:

[...] era um centro monopolítico, tirânico porque ele comandava toda a vida da cidade, não apenas a vida econômica, mas também a vida política e a vida cultural. As fofocas (que ainda não tinham este nome), mas, também, as conversas sérias, as transações, tudo se fazia numa área extremamente limitada que era este centro do qual hoje se fala através desta imagem – o Pelourinho. Era um centro polifuncional e monoplítico. A cidade dispunha então de apenas um centro.

Em sua análise, Santos (1995) avalia a evolução desse antigo espaço, que se inicia enquanto “centro único, unipolar e monopolítico”, mas que depois, a partir de uma “multipolarização”, passa por um longo processo de decadência até se tornar um “centro velho adaptado às exigências do turismo e dos turistas”. Desse modo, em oposição a essa área que polarizava as principais atividades da cidade, Santos (1995, p. 15) apresenta a formação de um novo espaço, que, segundo o geógrafo, é “um centro completamente artificial”.

Santos (1995) coloca ainda em destaque o modo como a expansão rápida do consumo do automóvel e o marketing imobiliário estiveram atrelados a uma descentralização urbana e à formação de bairros de classe média e média-alta. A criação de tais bairros, por sua vez, encontra-se vinculada a interesses por localizações privilegiadas e decisões políticas.



No início, o centro novo ainda competia de algum modo com o antigo. No entanto, isso ocorria porque as funções e hábitos que hoje existem no novo espaço central ainda não haviam se instalado definitivamente. Também é preciso destacar que os recursos públicos se dirigiram para a nova região, gerando um desnível na cidade (SANTOS, 1995). Em certo sentido abandonado pelo poder público, o centro antigo assistia ao surgimento do novo em detrimento da sua deterioração. Desse modo, “[...] o centro novo aparecia por várias razões como um elemento que levava à ruína mais rápida do centro velho” (SANTOS, 1995, p. 24).

Destaca-se, em especial, a década de 1940 como um marco do enorme crescimento citadino. Neste momento, percebe-se, pela primeira vez, a necessidade de se criar um planejamento urbano para Salvador. Nesse sentido, tem-se o governo de Octávio Mangabeira (1947-1951), no qual foram realizadas grandes e diversas obras, como a criação da avenida litoral ligando os espaços centrais de Salvador a Itapuã (RISÉRIO, 2004).

Na linha dessas realizações desenvolvimentistas, com a abertura das primeiras avenidas de vale, há que se observar, em especial, a construção do Centro Administrativo da Bahia (CAB) e a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA) e do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec) (RISÉRIO, 2004). Salvador começava a crescer em direção a um novo caminho.

Segundo Risério (2004), é preciso notar que, em um primeiro momento, a população industrial que se formava, sobretudo a partir da criação do CIA e do Copec, não fixava residência em cidades próximas ao espaço que surgia, como Camaçari ou Santo Amaro de Ipitanga (Lauro de Freitas), mas em regiões como a Pituba, o Itaigara e o Iguatemi.

Fica evidente, assim, a constituição de um novo centro na cidade. Há que se destacar, contudo, que o crescimento dessa área, decorrente, sobretudo, de avanços econômicos e do surgimento de novas dinâmicas sociais, não gerou benefícios para toda a cidade.

[...] como a modernização da cidade fora corretamente direcionada para fora do sítio centenário, este ficou lá, à espera de sua recuperação. Casarões se arruinando, paredes enchendo-se de chagas, telhados destelhados, janelas decaídas, cheiro de urina tomando conta das escadas e de esquinas. (RISÉRIO, 2004, p. 590)

Hoje, no entanto, é necessário avaliar a situação dos sítios históricos da cidade e revalorizar esses espaços que fazem parte da identidade baiana.

Como apresenta Giovanaz (2007, p. 237):

Nossa realidade é de destruição dos lugares de memória, de desenraizamento, de desconstrução dos suportes sociais da memória coletiva. Todos esses elementos são criadores dos sentimentos de continuidade, de preservação e com sua paulatina

destruição o cidadão sente-se progressivamente excluído nos seus sentimentos coletivos em relação ao passado. Pierre Nora destaca que “os lugares de memória são antes de tudo restos”. São sobreviventes de um tempo que já não existe, em uma sociedade onde a positividade está ancorado no *novo* e não no *antigo*, no futuro e não no passado.

É importante atentar, portanto, para o fato de que “[...] uma cultura não pode ser concebida como um avanço atropelado em que as coisas vão sendo jogadas fora” (RISÉRIO, 2004, p. 590). Não é possível acreditar que o futuro de Salvador esteja em abandonar o seu passado em nome de um progresso impensado. Não há como criar um futuro sem pensar e valorizar a própria história.

Nesse sentido, deve-se refletir de que forma esses espaços urbanos, sobretudo a Rua Direita de Santo Antônio Além do Carmo, apresentam-se como patrimônio constitutivo da identidade e da memória de Salvador e devem ser tutelados pela sua natureza significativa.

Pensando-se a relação entre as subjetividades, a cidade e a necessidade de se preservar locais identitários, percebe-se como a força significativa de um espaço urbano em muito se relaciona com as vivências e experiências nele experimentadas. Assim, como afirma Duarte (2002, p. 75):

A construção dos lugares é rica pois não diz respeito às pedras, mas às suas escolhas, sua organização, sua finalidade e sobre o amálgama etéreo que as une. Assim como a casa pode ser vista como síntese do processo de construção de um lugar e sua similaridade com a construção psicológica de seu construtor, a apropriação de espaços urbanos, potencialmente constituídos por um número maior de elementos, e, principalmente vivido coletivamente, faz-se pela vivência de seus lugares, que são construídos pelo uso.

Desse modo, é pelo uso que o centro da cidade, por exemplo, é significado e passa a entrelaçar memórias subjetivas e coletivas. Os componentes de tal espaço, para além de dar forma à cidade, constituem os elementos identitários que interligam sujeitos e gerações. Dessa forma, a memória de cada um dos seus moradores se estrutura tendo como espaço das narrativas de si a cidade que ele ajuda a moldar pelo seu uso. Nesse mesmo sentido, por serem vividas, em sua maioria, na coletividade, as relações entre sujeitos e espaços compõem memórias que ultrapassam a esfera subjetiva e passam a dizer respeito a uma coletividade que se identifica, em especial, pelo espaço em que se desenrolam suas vidas.

Fazendo uma leitura da obra *A Memória Coletiva*, de Habawachs, Giovanaz (2007, p. 237) evidencia o modo como esse autor coloca em cena que a manutenção da memória coletiva dos cidadãos requer uma preservação dos espaços.

O autor ressalta que a permanência e a estabilidade dos objetos materiais que nos cercam e com os quais estamos em contato diário nos propicia um equilíbrio mental, como se fosse uma sociedade silenciosa e imóvel, estranha às nossas transições e mudanças, proporcionando-nos uma sensação de ordem e de continuidade. O nosso entorno material conserva nossas marcas e a de nossos mais queridos, lembram-nos fatos importantes de nossa vida individual e estão associados à memória de nosso grupo. Todo espaço habitado recebe as marcas dos indivíduos que nele transitam. Os quarteirões no interior da cidade, bem como as casas que os constituem, estão também ligados ao solo, como as árvores, os rochedos e as montanhas.

Nesse sentido, subjaz a tais afirmações o fato de que ao indivíduo interessa a manutenção das áreas públicas formadoras das lembranças, uma vez que, constituindo a memória, ele se constitui. É em razão disso que, conforme afirma Dourado (1989, p. 65), “[...] o tema da memória é subjacente à própria condição humana, à medida que suas raízes se fundam nas necessidades de autoconfirmação e no medo. O impulso à autoconservação nasce do medo mítico da perda do próprio eu, medo da morte e da destruição”.

Assim, a preservação do espaço urbano leva à manutenção, também, das memórias subjetivas. É por isso que “[...] destruída a parte de um bairro onde se prendiam lembranças da infância do seu morador, algo de si morre junto com as paredes ruídas, os jardins cimentados” (BOSI, 1979, p. 370). Como afirma Habawachs (1990), sendo eliminada ou modificada a forma ou a orientação das casas ou ruas, os materiais e pedras não irão apresentar resistência. No entanto, os grupos se oporão “[...] com a própria resistência, senão das pedras, pelo menos de seus antigos arranjos na qual vos esbarreis [...]”, uma vez que dela veio a força da tradição local. Isso decorre, em essência, do fato de que, conforme afirma Habawachs (1990, p. 136), “[...] quando um grupo humano vive muito tempo em um lugar adaptado a seus hábitos, não somente os seus movimentos, mas também seus pensamentos se regulam pela sucessão das imagens que lhe representam os objetos exteriores”.

É pensando nisso que Pesavento (2005, p. 16) apresenta a noção de “patrimonialização do passado da cidade”, a qual consistiria em compreender a cidade como uma propriedade cultural partilhada. No entanto, isso demandaria reconhecer a “existência de uma história comum inscrita na cidade”, identificar em ruas, prédios e praças locais com sentido e distinguir territórios e temporalidades urbanas que dependeriam do ensino, das ações do Estado e dos particulares. Tais atitudes implicariam “[...] criar responsabilidades, educar o olhar e as sensibilidades para saber ver e reconhecer a cidade como um patrimônio herdado”. Isso não resultaria, contudo, em uma restauração do espaço urbano na ingênua busca por uma cidade cristalizada no passado. No entanto, “[...] toda arquitetura pode ser monumento, na medida em que encerrar uma memória, encarnar um sentido a ser recuperado”.

Em razão dessa relação que se estabelece entre o espaço urbano e memórias individuais e coletivas, tem-se a necessidade de uma tutela que assegure o direito à memória. Assim, cabe pensar, agora, de que modo o ordenamento jurídico pátrio trata a conservação do patrimônio cultural e, conseqüentemente, a manutenção dessas memórias.

Lembrando um trajeto da proteção do patrimônio no Brasil, Fernandes (2012) coloca em cena como, nos últimos dez anos, tem se desenvolvido uma maior preocupação em relação às políticas de memória e à preservação dos bens culturais. Um dos fatores que teria motivado isso, segundo ele, diz respeito ao tratamento dado pela Constituição Federal de 1988 à noção de patrimônio cultural, a qual foi ampliada. Também ocorreu a inserção de importantes princípios responsáveis por nortear a ação preservacionista do Brasil. A Constituição Federal, no capítulo *Da educação, da cultura e do desporto*, na Seção II, referente à cultura, determina:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (BRASIL, 1988).

A leitura desse dispositivo legal e o tratamento constitucional dado ao tema permitem perceber uma ampliação na concepção de patrimônio cultural, indo além da ideia de “pedra e cal”, sobretudo pelo acréscimo da noção e do tratamento ofertado ao patrimônio imaterial (FERNANDES, 2012, p. 3).

A partir da Constituição de 1988, iniciou-se uma discussão sobre direitos culturais, e o poder público sentiu a necessidade de assegurá-los a todos os brasileiros. Assim, foi possível, como expressão maior da cidadania, a reivindicação da sociedade ao acesso aos bens culturais. Tratou-se, como foi possível perceber, de uma constitucionalização da cultura (FERNANDES, 2012).

Como assevera Fernandes (2012), pela primeira vez uma Constituição brasileira enquadrou no rol dos direitos fundamentais os direitos culturais e passou a exigir do Estado uma atuação no sentido de garanti-los. Tal entendimento se evidencia a partir da leitura do Artigo 215, *caput*, da Constituição Federal, o qual apresenta que “[...] o Estado garantirá a todos o pleno exercício

dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 1988).

Direitos culturais compreendem “[...] aqueles direitos que o indivíduo tem em relação à cultura da sociedade da qual faz parte, que vão desde o direito à produção cultural, passando pelo direito de acesso à cultura até o direito à memória histórica” (FERNANDES, 2012, p. 4).

A Constituição Federal de 1988 teve o condão, ainda, de, na contramão da concepção apresentada desde a Carta de 1937, ampliar o conceito de patrimônio histórico para a noção de patrimônio cultural. A partir de tal nomeação, passou-se a tutelar, além de antigos edifícios e sítios arqueológicos, bens intangíveis e outros, assim como os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, conforme determinado pelo Artigo 216 da Carta Magna (FERNANDES, 2012).

Nesse contexto, é importante ressaltar como esse cenário permite afirmar a existência de um direito fundamental à memória. Assim, segundo Dantas (2010, p. 66), é possível garantir que “[...] o direito à memória existe e consiste no poder de acessar, utilizar, reproduzir e transmitir o patrimônio cultural, com o intuito de aprender as experiências pretéritas da sociedade e assim acumular conhecimentos e aperfeiçoá-los através do tempo”.

Ao colocar em cena a necessidade de que seja tutelado um direito à memória a partir da preservação do patrimônio cultural, a Constituição Federal pôs em foco institutos específicos capazes de proteger tal direito. Entre os instrumentos jurídicos para isso, têm-se os elencados ao longo do Artigo 216, § 1º, da CF/88. São eles: inventário, registro, vigilância, tombamento e desapropriação. Além destes, existem dois institutos de natureza processual que podem ser utilizados também nesse sentido: a ação popular (Artigo 5º, Inciso LXXIII, CF/88) e a ação civil pública (Artigo 129, Inciso III, CF/88). A presente pesquisa, contudo, irá se ater ao Decreto-lei 25/1937, o qual inseriu o tombamento no ordenamento jurídico pátrio.

## TOMBAMENTO: UM INSTITUTO JURÍDICO PELA MEMÓRIA

A presente seção deste trabalho objetiva analisar, sucintamente, os aspectos mais relevantes para que se entenda o instituto jurídico do tombamento. Dessa forma, serão apresentados o seu conceito, a sua natureza jurídica e seus efeitos. Tendo em vista o espaço destinado a este artigo e o objetivo a que se propõe, não serão expostos outros aspectos também importantes e as discussões doutrinárias sobre eles.

Para pensar o tombamento, é preciso que se aborde o conceito de patrimônio por ele tutelado. Conforme afirma Meirelles (2013) ao tratar da noção de patrimônio histórico e artístico nacional apresentada pelo Decreto-lei nº 25 de 1937, tal concepção diz respeito a todos os bens móveis e imóveis do país, sendo a sua conservação de interesse público em decorrência de sua relação com fatos memoráveis da história nacional ou em razão de seu grande valor

artístico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou ambiental. Ademais, ele salienta que tais bens podem ser decorrentes de criação humana ou da natureza, assim como oriundos do passado ou da contemporaneidade.

É preciso se voltar, ainda, para a Constituição Federal vigente, a qual, em seu Artigo 216, ampliando a noção de patrimônio histórico e artístico para a de patrimônio cultural (FERNANDES, 2012), traz clara definição do que deve ser tutelado pelo Estado. Desse modo, tal dispositivo constitucional elenca amplos elementos nacionais que, pelo seu valor como “[...] portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira [...]” (BRASIL, 1988), têm de ser preservados por todos e resguardados pela administração pública.

Conforme ensina Di Pietro (2014, p. 146), o instituto jurídico do tombamento consiste na forma de intervenção estatal na propriedade privada a fim de proteger o patrimônio histórico e artístico nacional. No intuito de determinar o patrimônio a ser tutelado pelo tombamento, o Decreto-lei 25, de 1937, o define, em seu Artigo 1º, como “[...] conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. A eles se equiparam, por força do Parágrafo 2º desse artigo, “[...] os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana” (BRASIL, 1937).

Por meio do tombamento, o poder público ampara bens que, em razão do seu valor artístico ou histórico, passam a sofrer sujeição e restrições parciais a partir da sua inscrição em um dos livros do tomo. Assim, como assevera Telles (1992, p. 13), tombamento é consignar “[...] que determinada propriedade, seja pública ou privada, móvel ou imóvel, foi considerada de interesse social, submetida a partir daí, a um regime peculiar que objetiva protegê-la contra a destruição, abandono ou utilização inadequada”. O bem, ainda que pertencente a particular, após o tombamento, passa a ser de interesse público, razão pela qual se justificam as limitações impostas ao seu titular. Deve-se perceber, contudo, que se trata de uma restrição parcial, que não obsta ao particular os direitos inerentes ao domínio. Assim, não há que se falar, de modo geral, em indenização (DI PIETRO, 2014).

No que tange à natureza jurídica, Di Pietro (2014) afirma que o tombamento não significa servidão administrativa, uma vez que não há coisa dominante. Não existe a imposição de restrição em benefício de coisa afetada a fim público ou de serviço público, havendo, em verdade, o objetivo de atender a interesse público genérico e abstrato. Desse modo, o tombamento se aproxima da limitação administrativa em razão de ser imposto em benefício de interesse público. No entanto, dela se diferencia por individualizar o imóvel. Assemelha-se à servidão, por sua vez, por individualizar o bem, mas dela diverge pela ausência da coisa dominante.

Assim, em consonância ao apresentado por ampla doutrina (DI PIETRO, 2014; JUSTEN FILHO, 2014; MEIRELES, 2011), a presente pesquisa opta por considerar o tombamento categoria própria, uma vez que não se enquadra como servidão administrativa, tão pouco como limitação.

O Capítulo III do Decreto-lei 25/1937 destina-se aos efeitos decorrentes do tombamento. Tais efeitos se produzem quanto à alienação, ao deslocamento, às transformações, aos imóveis vizinhos, à conservação e à fiscalização. Observa-se, assim, que, em decorrência do tombamento, surgem “[...] para o proprietário obrigações positivas (de fazer), negativas (não fazer) e de suportar (deixar fazer); para os proprietários de imóveis vizinhos, obrigações negativas (não fazer); e para o IPHAN, obrigações positivas (fazer)” (DI PIETRO, 2014, p. 151).

Justen Filho (2014, p. 623), ao tratar dos efeitos em relação ao proprietário, apresenta apenas o dever de fazer e não fazer. Para ele, “[...] o tombamento produz o surgimento de deveres de fazer e de não fazer específicos, relacionados com a manutenção do bem e, eventualmente, com a sua recuperação [...]”, não havendo a restrição ao modo de usar, fruir e dispor do bem, desde que a conduta do proprietário seja compatível com a preservação da identidade do patrimônio tutelado. No entanto, a presente pesquisa incluirá, seguindo a doutrina de Di Pietro (2014), o dever de deixar de fazer (suportar), coadunando-se a Justen Filho (2014), por sua vez, quanto ao entendimento de que os efeitos produzidos em relação ao proprietário, por óbvio, estendem-se ao possuidor.

O proprietário, em razão de ter sido o seu bem tombado, sujeita-se a obrigações positivas. Conforme o Artigo 19 do Decreto-lei 25/1937, ele deve realizar as obras de conservação necessárias para a preservação e, caso não tenha meios para tanto, deverá comunicar a situação ao órgão competente, sob pena de ter de pagar multa equivalente ao dobro do valor em que foi avaliado o dano sofrido pelo bem. Ademais, com base no Artigo 22 do mesmo decreto, em havendo alienação onerosa do bem, tem de ser assegurado o direito de preferência da União, estados e municípios, nessa ordem, sob pena de que haja nulidade do ato, assim como sequestro do bem por aquele que titularize o direito de preferência, e pena de multa de 20% do valor do bem, a ser paga pelo transmitente e o adquirente, sendo as punições determinadas pelo Judiciário. Medauar (2014) assevera, ainda, ao tratar da alienabilidade dos bens tombados pertencentes ao domínio público, que, com base no Artigo 11 do decreto-lei, esses se tornam inalienáveis para particulares, mas podem ser transferidos de uma entidade pública para outra.

No que tange às obrigações negativas, destaca-se que, conforme determina o Artigo 17 do Decreto-lei 25/1937, o proprietário não pode destruir, demolir ou mutilar bens tombados, assim como não pode repará-los, pintá-los ou restaurá-los sem prévia autorização do IPHAN, sob pena de multa de 50% do dano causado. Ademais, ainda como obrigações negativas, destaca-se o fato de que, como estabelece o decreto-lei em seu Artigo 14, bens móveis tombados não podem ser retirados do Brasil, salvo por curto prazo, com a finalidade de intercâmbio cultural e a juízo do IPHAN. Por fim, com base no Artigo 15, havendo a tentativa de realizar a exportação com finalidade diversa

à anteriormente citada, o bem será sequestrado pela União ou pelo estado em que se encontra, e o proprietário ficará sujeito às penas para o crime de contrabando e multa.

Por fim, há que se destacar ainda como obrigação inerente ao proprietário do bem tombado o dever de suportar. Nesse sentido, entende-se que o proprietário, conforme determina o Artigo 20 do decreto-lei objeto da presente pesquisa, sujeita-se à fiscalização do bem por órgão técnico competente e, caso apresente obstáculo à inspeção, estará sujeito a pena de multa.

Os vizinhos do imóvel tombado também se sujeitam às consequências do tombamento, às obrigações de não fazer, estando eles elencados no Artigo 18 do decreto-lei, o qual determina:

Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirado o objeto, impondo-se neste caso a multa de 50% do valor do mesmo objeto. (BRASIL, 1937).

Nesse caso, trata-se de servidão administrativa, sendo o bem tombado dominante e os prédios vizinhos servientes. Essa situação é automaticamente resultante do tombamento, que impõe ao vizinho a obrigação de não fazer. Decorrente desse encargo, não advém qualquer dever de indenização (DI PIETRO, 2014). Esse entendimento se estende aos que travam alguma relação com patrimônios, uma vez que “[...] todos os particulares estão obrigados a respeitar os bens tombados e omitir comportamentos aptos a prejudicá-los” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 623).

Por fim, cabe registrar os efeitos para a autarquia responsável pelo tombamento – IPHAN, em se tratando da União, e IPAC, caso seja o estado da Bahia:

1. mandar executar as obras de conservação do bem, quando o proprietário não puder fazê-lo ou providenciar para que seja feita a desapropriação da coisa (art. 19, §1º); não adotadas essas providências, o proprietário pode requerer que seja cancelado o tombamento (§ 2º);
2. exercer permanente vigilância sobre as coisas tombadas, inspecionando-as sempre que julgar conveniente (art. 20);
3. providenciar, em se tratando de bens particulares, a transcrição do tombamento no Registro de Imóveis e a averbação ao lado da transcrição do domínio (art.13). Não adotada essa providência, conforme antes salientado, a União, os Estados e os Municípios perderão o direito de preferência a que se refere o artigo 22. (DI PIETRO, 2014, p.154).



Como resta claro, o tombamento importa em múltiplas responsabilidades para aqueles que se relacionam, direta ou indiretamente, com o bem a ser tutelado, resultando em atuação de todos pela preservação do patrimônio cultural.

Por fim, é válido trazer para a discussão a figura do tombamento provisório. Essa modalidade estabelece a imediata incidência dos dispositivos legais sobre tal instituto ao bem cujo processo de tombamento está em andamento. Como assevera Justen Filho (2014), essa possibilidade, apresentada pelo Artigo 10 do decreto-lei 25/1937, assegura uma solução de cunho acautelatório e preventivo, a fim de que a propriedade não seja, por exemplo, demolida antes do tombamento definitivo. Assim, entende-se que, antes mesmo da inscrição do bem em livro do tomo específico, os efeitos advindos do tombamento já se fazem presentes. A intenção é a de que o patrimônio que se quer tutelar já seja protegido, uma vez que podem ocorrer situações em que, a fim de não se sujeitar às limitações impostas pelo instituto, o proprietário, ou vizinhos, faça intervenções que comprometam o seu caráter de relevância identitária que justifique o tombamento.

## UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DO TOMBAMENTO NA RUA DIREITA DE SANTO ANTÔNIO

A Rua Direita de Santo Antônio, situada no bairro de Santo Antônio, faz parte do Centro Histórico de Salvador. A localidade, embora não constitua o centro das dinâmicas vivenciadas pela população baiana na atualidade, conforme apresentado anteriormente, representa um bem tombado pelo IPHAN e reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade.

A região, composta pelos bairros do Carmo e de Santo Antônio Além do Carmo, representa um espaço privilegiado pelos monumentos artísticos e históricos, tais como o Convento do Carmo, o Largo de Santo Antônio, o Forte de Santo Antônio, a Cruz do Pascoal, a Igreja do Boqueirão e a própria vista para a Baía de Todos-os-Santos.

A Rua Direita, com jeito de cidade do interior, conforme dito popularmente e veiculado em sites turísticos, tem casas e moradores que atravessaram gerações e que, pelas vivências ao longo do tempo, representam um marco da história da cidade. Percebe-se, contudo, um processo recente de modificação da rua.

A fim de avaliar a eficácia do tombamento desse espaço, foram necessárias visitas ao local, assim como o recolhimento de dados junto ao IPAC e o IPHAN e entrevistas com moradores da rua e região.

No IPAC foi possível identificar que o único bem sob a salvaguarda estatal é o Forte de Santo Antônio Além do Carmo. Os demais encontram-se sob a tutela federal, tal como a Igreja de Nossa Senhora da Conceição do Boqueirão, o Oratório Público da Cruz de Pascoal e o próprio conjunto arquitetônico, paisagístico e urbanístico do Centro Histórico da Cidade de Salvador.

No que tange ao tombamento da rua como integrante de um conjunto arquitetônico maior tutelado pela União, foi possível observar que esse ato não foi suficiente para a proteção do espaço. Identificou-se isso ao se perceber que, apesar de o tombamento impor a manutenção da parte externa das edificações, há amplo número de casas cujas fachadas se encontram manchadas, com rachaduras e claramente agredidas pelo tempo e pelo abandono do poder público e dos particulares.

Ademais, cabe registrar a existência de casas com fachadas destoando da estrutura arquitetônica daquele espaço, com vagas de garagem, andares superiores em construção, azulejos modernos e grades de alumínio. As intervenções nos espaços tombados, conforme visto a partir do estudo do decreto-lei 25/1937, não poderiam ser feitas sem a autorização do IPHAN.

Em verdade, essas alterações, uma vez que descaracterizam o espaço, não deveriam ser realizadas. Assim, identificou-se que, apesar de o bairro de Santo Antônio possuir bens tombados no âmbito federal e estadual, há, em algumas áreas, “[...] alterações significativas no seu conjunto edificado, notadamente nas construções localizadas nas ruas situadas em trechos mais deslocados dos principais eixos de circulação, tais como a Rua Direita de Santo Antônio [...]” (CARDOSO, 2010, p.51).

Vale ressaltar ainda que, conforme assevera o decreto do tombamento, sem a autorização do IPHAN, não é possível a edificação, a colocação de anúncios ou cartazes na vizinhança que impeçam ou reduzam a visibilidade do bem protegido. No entanto, foi possível observar que o próprio poder público, por meio da fiação de rede elétrica, dificulta e prejudica a contemplação da estrutura arquitetônica da região. Destaca-se, por exemplo, o monumento da Cruz do Pascoal, tombado pelo IPHAN desde a década de 1930, mas rodeado por fios que, esteticamente, comprometem a observação da sua estrutura e obstam a contemplação do conjunto arquitetônico em que está inserido.

No que tange às intervenções destoantes, foi possível identificar, por meio de entrevistas com moradores da região, que o órgão competente para realizar a devida fiscalização – o IPHAN – não se mostra atuante. Pela fala de moradores, parece haver uma relação um tanto conflituosa com a autarquia.

Alguns deles narraram a inexistência de fiscalização, assim como a burocratização para a realização de intervenções em suas casas. Ademais, há críticas quanto à última pintura das fachadas realizada pela Conder, uma vez que teriam sido utilizadas tintas de acrílico que em muito se afastam das cores originais.

Foram notadas ainda casas em deploráveis condições, cujas fachadas apresentavam placas de “vende-se”. A lamentável situação física leva a constatar o não atendimento ao que determina o decreto de tombamento quando este permite a intervenção da autarquia no imóvel para resguardá-lo, seja pela impossibilidade do proprietário em fazê-lo, seja pela sua não atuação por motivo diverso.

Ademais, é clara a constatação do modo como a região foi tomada pelo mercado turístico e, sobretudo, pelos investidores estrangeiros, que passaram a residir na região e nela construir pousadas e restaurantes.

Nos últimos anos registra-se um crescente processo de gentrificação. Muitas das suas edificações, notadamente aquelas situadas no lado da encosta, de onde se desfruta ampla vista da baía, foram vendidas para estrangeiros e para pessoas ligadas ao meio artístico, determinando um significativo incremento no valor dos imóveis. Por sua vez, este processo também pode vir a ser alimentado pela instalação de alguns equipamentos voltados ao turismo, destacando-se a transformação do Convento do Carmo no mais luxuoso hotel da cidade. (CARDOSO, 2010, p.51).

Diante das observações realizadas, é preciso colocar a impossibilidade de se pensar que a função de proteger tais patrimônios seja dever único e exclusivo do Estado, apesar de munido de tal competência. É necessário que se tenha em vista que a tutela da memória por meio da preservação dos espaços históricos da cidade via tombamento representa dever também daqueles que se relacionam com esses bens, seja fiscalizando, cuidando do bem ou motivando a atuação estatal.

Isso se mostra um desafio a partir do momento que se identifica, no discurso de alguns entrevistados, o sentimento de que o tombamento, muito mais do que uma via para tutelar bens que constituem elementos constitutivos de um povo, representa óbice aos direitos do proprietário. Assim, conforme assevera Telles (1992, p. 14), “[...] o tombamento provoca, ao menos entre os não iniciados nas letras jurídicas, grande repulsa e inconformismo, por se tratar, depois da desapropriação, da mais séria restrição ao direito de propriedade”.

Telles (1992) afirma ainda que o proprietário do bem tutelado merece melhor tratamento legislativo, a fim de que seja compensado pelos prejuízos decorrentes do tombamento. No entanto, que prejuízos são esses que se colocam como maiores do que a relevância de se proteger o patrimônio constitutivo da memória de uma cidade e daqueles que com ela se relacionam?

Em verdade, a necessidade que se apresenta é a do reconhecimento do tombamento como via não de proteção de pedras e tijolos, mas de bens simbolicamente relevantes para uma coletividade e para a constituição de identidade.

Nesse sentido, é válido colocar em cena o quanto tem sido apresentado pelo IPHAN e a sua atuação no intuito de gerar tal reconhecimento a partir da implantação de uma educação patrimonial.

Educação Patrimonial constitui-se de todos os processos educativos formais e não formais que têm como foco o Patrimônio Cultural, apropriado socialmente como recurso para a compreensão sócio-histórica

das referências culturais em todas as suas manifestações, a fim de colaborar para seu reconhecimento, sua valorização e preservação. (BEZERRA et al., 2014, p. 19).

Trata-se, em síntese, de um reconhecimento não do significado do tombamento como instituto jurídico, mas dos elementos culturais por ele tutelados. Isso será capaz de gerar uma consciência e uma atuação popular hábil a proteger até mesmo aqueles bens que, em que pese ainda não sejam objeto de tutela via tombamento, representam patrimônios a serem preservados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, questionando a eficácia do tombamento na Rua Direita de Santo Antônio, partiu da hipótese de que o ato representaria instituto ineficaz para a manutenção do patrimônio cultural. Tal ineficácia decorreria, sobretudo, da ausência de reconhecimento do bem tutelado e consequente abandono simbólico e físico das propriedades cujo tombamento obstaría o pleno direito de propriedade.

A pesquisa bibliográfica, assim como a de campo, por meio de observações no espaço escolhido e entrevistas com moradores da região, evidenciou que o tombamento, por meio de um dos textos legais mais antigos do sistema jurídico brasileiro, impõe importantes efeitos ao Estado e aos particulares, a fim de resguardar o patrimônio nacional. Dessa forma, restou claro que, sem o tombamento, muitos dos bens constitutivos da identidade e, conseqüentemente, da memória brasileira teriam sucumbido aos processos de modernização.

Foi possível perceber, contudo, que o tombamento não se mostra suficientemente eficaz para a árdua tarefa de salvaguarda de bens de importância nacional. Em verdade, falta maior iniciativa dos entes estatais, a fim de fiscalizar e proteger tais patrimônios, assim como para tutelar o bem tombado quando ausente uma atuação dos particulares.

Ademais, como se identificou a partir da compreensão de que, mais do que tombar, é preciso fomentar uma educação patrimonial, “[...] o grande desafio, ainda hoje, de uma política federal de preservação no Brasil é desenvolver, numa sociedade como a brasileira, uma política de patrimônio que seja, efetivamente, uma política pública” (FONSECA, 2005, p. 25). O tombamento, conforme se evidencia, embora de suma relevância, não se mostra suficiente se não for devidamente realizado, fiscalizado e atrelado a outras políticas de preservação que se importem com o reconhecimento popular do bem a ser protegido.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, C. Rocha de A. O tombamento e suas implicações gerais: do Decreto Lei nº 25 à Constituição de 1988. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, Salvador, v. 7, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Decreto-lei 25 de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06 dez 1937, p. 24056. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm)>. Acesso: 20 fev. 2014
- BEZERRA, J. et al. *Educação patrimonial: histórico, conceitos e processos*. 2. ed. rev. ampl. Brasília, DF : Iphan, 2014.
- BOSI, E. *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. São Paulo: T. A Queiroz, 1979.
- CARDOSO, L. A. F. História, Ocupação e Delimitação do CAS. In: UEMURA, M. Margareth (org). *Centro Antigo de Salvador- Plano de Reabilitação Participativo*. Salvador: presscolor,,p.40-59.
- CUNHA FILHO, F. H. (Org.). *Proteção do patrimônio cultural brasileiro por meio do tombamento: estudo crítico e comparado das legislações estaduais – organizadas por regiões*. Fortaleza: UFV, 2013.
- DANTAS, F. S. *Direito fundamental à memória*. Curitiba: Juruá, 2010.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DOURADO, O. Para sempre, memória. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, Salvador, v. 2, n. 2, p. 65-74, 1989. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3093>>. Acesso em: 2 set. 2014.
- DUARTE, F. *Crise das matrizes espaciais: arquitetura, cidades, geopolítica, tecnocultura*. São Paulo: Perspectivas; FAPESP, 2002.
- FERNANDES, J. R. O. *O direito à memória: análise dos princípios constitucionais da política de patrimônio cultural no Brasil (1988-2010)*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2012.
- Disponível em: <[www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas\\_Culturais/II\\_Seminario\\_Internacional/FCRB\\_JoseRicardoFernandes\\_O\\_direito\\_a\\_memoria.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_JoseRicardoFernandes_O_direito_a_memoria.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2014.
- FONSECA, M. C. L. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ; MinC-Iphan, 2005.
- GIOVANAZ, M. M. Pedras e emoções: os percursos do patrimônio. *Em Questão*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 235-242, 2007.
- HALBWACHS, M. *A memória coletiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo*. 10 ed. São Paulo, 2014.
- LE GOFF, J. *História e memória*. Tradução Bernardo Leitão. 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP, 1992.
- MAIA, F. A. Direito à memória: o patrimônio histórico, artístico e cultural e o poder econômico. *Movendo Idéias*, Belém, v. 8, n.13, p. 39-42, jun. 2003.
- MEDAUAR, O. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MEIRELES, R. N. Ato administrativo de tombamento: uma análise teórica sobre o caso cine belas artes. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NORA, P. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Revista Projeto de História*: São Paulo, n. 10, p. 07-28, 1981.

\_\_\_\_\_. Memória: da liberdade à tirania. *Revista Musas*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 6-10, nov. 2009.

PAOLI, M. C. P. M. Memória, história e cidadania: o direito ao passado. In: Maria Clementina Pereira da Cunha. (Org.). *Direito à memória*. 2. ed. São Paulo: Departamento do Patrimônio Histórico; SMC; Prefeitura do Município de São Paulo, 1992, v. 1, p. 25-29. Disponível em: <<http://arquivoememoria.files.wordpress.com/2009/04/memoria.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

PESAVENTO, S. J. Cidade, espaço e tempo: reflexões sobre a memória e o patrimônio urbano. *Cadernos do LEPAARQ*, Pelotas, v. 2, n. 4, 2005. Disponível em: <<http://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/lepaarq/article/view/893>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

RISÉRIO, A. *Uma história da cidade da Bahia*. 2. ed. Salvador: Versal, 2004.

SANTOS, M. *O centro da cidade do Salvador: estudo de geografia urbana*. 2. ed. São Paulo: USP; Salvador: Edufba, 2008.

SANTOS, M. Salvador: centro e centralidade na cidade contemporânea. In: GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras (Org.). *Pelo Pelô: história, cultura e cidade*. Salvador: EDUFBA, 1995. p.11-29.

SILVA, F. F. *As cidades brasileiras e o Patrimônio Cultural da Humanidade*. São Paulo: USP, 2003.

TELLES, A. A. Queiroz. *Tombamento e seu regime jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

VASCONCELOS, P. de A. A cidade alta de Salvador: de cidade colonial a centro histórico pós-moderno. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges. *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003. v. 1, p. 110-118.



## CONSIDERAÇÕES SOBRE A CENTRALIDADE DA CIDADE DE SALVADOR

*Noelio Dantaslé Spinola\**

*Tatiana Santiago\*\**

Salvador, no Brasil, é uma cidade singular. É uma criação da economia especulativa, a metrópole de uma economia agrícola comercial antiga que ainda hoje subsiste; ela conserva as funções que lhe deram um papel regional e embora penetrada pelas novas formas de vida, devidas à sua participação aos modos de vida do mundo industrial, mostra, ainda, na paisagem, aspectos materiais de outros períodos.

Milton Santos, 1959

### INTRODUÇÃO

Salvador, metrópole de uma região periférica, vem assistindo, ao longo do tempo, a um processo de urbanização cíclico que corresponde a mudanças nos fluxos das relações que se processam no seu espaço. Recentemente, em função da complexidade da globalização mundial, vêm ocorrendo significativas alterações na rede urbana, conceituada, segundo Corrêa (2006, p. 7), como o “[...] conjunto funcionalmente articulado de centros urbanos e suas hinterlândias”.

Como sugere Sposito (2011, p. 126), atualmente, há que se reconhecer uma “[...] reestruturação das relações entre as cidades, e também entre as redes urbanas, como decorrência dos novos papéis exercidos pelos diferentes centros e segmentos das redes urbanas”. Este processo de reestruturação tem sido objeto de muitos debates quanto à natureza hierárquica dessas relações, seja entre os centros, seja entre as redes urbanas, apontando para a necessidade de novas pesquisas que contribuam para um maior esclarecimento dos conteúdos e sentidos dessas transformações.

Ao se tratar de questões dessa natureza, não se pode omitir o conceito de espaço, que sempre foi um elemento fundamental nos vários ramos do conhecimento. Ele aparece frequentemente, quer como uma base da teoria, quer como um fator na pesquisa, e está associado, mais ou menos diretamente, com toda a história do pensamento científico.

\* Doutor em Análise Geográfica Regional pela Universitat de Barcelona (UB) e especialista em Marketing pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor titular do Curso de Ciências Econômicas e da Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano Unifacs. dantasle@uol.com.br, spinolanoelio@gmail.com

\*\* Graduada em Economia pela Universidade Salvador (Unifacs). Bolsista de Iniciação Científica do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). tatianals.santiago@gmail.com



Ponsard (1958, p. 12) dizia que, no âmbito do senso comum, a importância do conceito do espaço só é igualada pela sua falta de precisão. Era parte da lenda antes de se tornar parte da história. A posição privilegiada ocupada pela concepção de espaço na história da ciência e a imprecisão do seu significado no uso corrente do termo, longe de constituir um paradoxo, se explicam mutuamente. Ele é, necessariamente, o resultado de uma abstração, seja na forma como é utilizado pela matemática, seja pela biologia, psicologia ou por qualquer outra disciplina. No patamar do conhecimento comum, o conceito de espaço-tempo é a base sobre a qual estão dispostas experiências individuais. Assim, é fácil perceber como ele só pode ser compreendido através de um arranjo ordenado dessas experiências e sua integração em um esquema lógico.

No que diz respeito à ciência econômica, a concepção de espaço tem encontrado dificuldades semelhantes. O atraso do conhecimento econômico em termos de espaço tornou-se evidente na segunda metade do século XX, quando o seu estudo estava apenas começando a interessar a um significativo número de economistas, depois de ter permanecido por muito tempo na obscuridade. Porém, o rápido desenvolvimento da economia em geral e da economia dinâmica, em particular, levou a que as disparidades dos resultados alcançados na economia espacial fossem consideradas, o que pode ser visto como reflexo da ênfase desigual dada a várias áreas do conhecimento econômico.

A história das teorias espaciais é a do refinamento dos quadros de análise, a busca paciente e coordenada da sua unidade, bem como o desenvolvimento lento e descritivo de métodos analíticos. É para ser entendido que os avanços nem sempre são contínuos e bem ordenados, mesmo se a direção do desenvolvimento é bem marcada e relativamente sublinhada.

Cantillon (1755), no seu livro *Essai sur la Nature du Commerce en Générale*, publicado post-mortem em 1755, inicia uma teoria da localização e uma análise das relações inter-regionais, “[...] que não são mais do que verdadeiras políticas de descentralização industrial” (LAJUGIE; LACOUR; DELFAUD, 1985, p. 18).<sup>1</sup>

A despeito do seu pioneirismo e das suas contribuições, Cantillon só foi descoberto tardiamente, o que o levou a ser enquadrado numa posição secundária entre os vários autores importantes que marcam os momentos críticos da evolução das teorias econômicas espaciais. A primazia vai caber a Johann Heinrich Von Thünen (1783-1850), que, segundo Ponsard (1958, p. 72),

[...] embora tivesse feito uma primeira síntese criativa, ainda é pensado como um pioneiro a despeito dos fundamentos de seu arcabouço conceitual poder ser facilmente encontrado em obras anteriores, nomeadamente em alguns manuais de economia agrícola do Século XVIII<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cantillon representa um ponto alto no pensamento econômico do século XVIII. Schumpeter ([1964]), para quem “[...] poucas sequências na história da análise econômica são tão importantes [...] como a sequência Petty – Cantillon – Quesnay”, deixou de lado sua habitual concisão para oferecer um quadro bastante detalhado do sistema de Cantillon. Blaug (1985) considera *Ensaio Sobre a Natureza do Comércio em Geral* [...] o mais sistemático, o mais lúcido e ao mesmo tempo a mais original de todas as exposições de princípios econômicos antes de *Riqueza das Nações*. Robbins (1998) *apud* Coutinho (2005) chega a ver no Ensaio um tratado científico [...] superior a qualquer coisa que os fisiocratas produziram e que realmente, em muitos aspectos, suporta uma comparação com a própria *Riqueza das Nações*.

<sup>2</sup> A negação de Ponsard é típica da rivalidade franco-saxônica. Esta não é a opinião de Schumpeter (1964, p. 114-118), para quem “[...] somente Thünen trabalhou a argila amorfa dos fatos e das observações. Ele não reconstruiu. Construiu – e a literatura econômica de seu tempo e do antecedente poderia muito bem não ter existido, no que se refere à sua obra”.

Sua forte originalidade, no entanto, repousa em seu tratamento do espaço.

Em seguida, a teoria de Alfred Weber (1868-1958) sobre a localização industrial apresenta a crítica influência da economia pura no domínio espacial. A abordagem de Weber<sup>3</sup> não só delimita o âmbito específico da localização industrial como lhe confere uma natureza científica. Isso motivou muita polêmica, o que assegurou ao tema sua continuidade ao longo do tempo. Schumpeter, dentre outros, questionava se a teoria da localização era uma teoria particular da microeconomia convencional ou se esta deveria fazer parte de uma microeconomia espacial. Em seguida, com Andreas Predohl, um início decisivo ocorreu em direção a uma teoria do equilíbrio geral de localização. Como fundador da teoria regional do comércio, Predohl demonstra que o comércio intranuclear precede o internuclear, tendo sido seguido por Tord Palander e August Lösch. Na prática, o que se pretendia, tanto em um quanto no outro caso, era inter-relacionar uma incipiente teoria econômica espacial com uma vigorosa microeconomia de base marginalista (ARAU, 1971, p. XI).

Segundo Arau (1971), Bertil Ohlin, em seu Comércio Inter-regional e Internacional (1933), tentou demonstrar que a teoria do comércio internacional era somente parte de uma teoria geral da localização. Discípulo de Karl Gustav Cassel, Ohlin polemizou com J.M. Keynes sobre o tema das reparações alemãs depois da Primeira Guerra Mundial. Especialista em temas de comércio internacional, explicitou as contradições entre equilíbrio interno e externo. Estabeleceu, assim, um modelo de determinação de preços no qual se definia uma interdependência geral em relação à sua variação em uma multiplicidade de mercados. Se, a partir desse ponto, se formulasse uma teoria geral da localização, poderiam então ser determinados, simultaneamente, preços, mercados, localização de atividades econômicas (indústrias, serviços e agricultura), distribuição de fatores e bens no espaço e outras magnitudes econômicas. Mas Ohlin não foi adiante, limitando-se a sugerir a necessidade de uma teoria geral desse tipo. Em consequência, o que ficou de mais relevante de seu estudo foi a definição do conceito de região como área dentro da qual existe plena mobilidade dos fatores produtivos. O combinado esforço desses autores cobre quase 150 anos da história da teoria espacial e dá continuidade a um conjunto de contribuições extremamente diversas.

A economia geral exerceu constantemente um efeito de dominação intelectual sobre a análise econômica espacial. Essa influência foi sempre assimétrica e irreversível. Von Thünen não pode ser entendido sem que ele seja comparado com Adam Smith e David Ricardo. A teoria mecanicista de Alfred Weber é uma projeção da economia pura no domínio espacial. A teoria de Andreas Predohl e, mais tarde, o desenvolvimento de uma teoria do equilíbrio geral da localização mostram a influência da Escola de Lausanne. Também as teorias neoclássicas de preços serviram como um impulso para as obras de Tord Palander e August Lösch. Do mesmo modo, autores como J.R. Hicks e V. Leontief influenciaram o trabalho de

<sup>3</sup> Não confundi-lo com o sociólogo Max Weber, seu irmão mais famoso. Alfred Weber viveu na Alemanha nazista durante a Segunda Guerra Mundial, mas foi uma figura de destaque da oposição intelectual ao nazismo.

Walter Isard, que vem a ser considerado o criador da ciência regional, com o seu seminal *Location and Space-economy*, de 1956. Os exemplos são numerosos. No entanto, seria um grande erro concluir que a economia espacial só introduziu uma dimensão suplementar nos modelos econômicos gerais e contemporâneos. O efeito da influência exercida por esses modelos tem como exemplo significativo a Teoria dos lugares centrais, formulada pelo geógrafo alemão Walter Christaller em 1933,<sup>4</sup> e os estudos a respeito das atividades econômicas e sua localização, de Lösch, em 1940.

A teoria de Christaller foi aplicada no Brasil pelo IBGE, servindo de referência para a divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas atualizadas pelas *Regiões de influência das cidades*, em 1987. Na Bahia, muito antes, em 1958, o geógrafo Milton Santos publicava *Zonas de Influência Comercial no Estado da Bahia*, estudo considerado pioneiro no Brasil, no qual propunha, com base também em Christaller, uma “[...] divisão regional mais funcional e menos estática [...]” do que a até então utilizada, por intermédio da classificação em zonas fisiográficas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008 p. 129), a pesquisa da rede urbana brasileira foi retomada em 1978, e seus resultados, publicados como *Regiões de Influência das Cidades*, em 1987. “O estudo tomou como base conceitual a teoria das localidades centrais, centros urbanos cuja centralidade decorre do papel de distribuição de bens e serviços para a população” (CHRISTALLER, 1966). Segundo essa teoria, a frequência da demanda conduz a padrões de localização diferenciados: bens e serviços de consumo frequente podem ser oferecidos por centros acessíveis a uma população próxima e têm mercado mínimo e alcance espacial reduzido. Os bens e serviços de uso mais raro, por outro lado, têm mercado mínimo e alcance espacial maior e tendem a se localizar em um menor número de centros urbanos, de hierarquia mais elevada.

Da geografia espacial “christaliana” surgiu uma teoria das cidades, e têm sido muito utilizados conceitos de hierarquia urbana, de lugar central, de distância (alcance) de um bem, de limite ou limiar (threshold) e tantos outros, aplicados por diferentes autores.

Christaller (1966) advertia que, desde quando a oferta de produtos e serviços fosse realizada em lugares centrais, a posição desses lugares seria uma função da importância dos produtos e serviços por eles oferecidos. Há, portanto, uma relação direta entre a relevância dos lugares centrais e a importância dos produtos e serviços por eles disponibilizados. Não é por menos que as cidades onde se ministra a justiça – se julga –, onde as decisões finais de negócios são tomadas, onde se curam patologias que exigem cuidados sofisticados, onde a educação, a ciência, a tecnologia e as artes se beneficiam das economias de aglomeração posicionam-se no topo da hierarquia urbana.

Outro ponto a destacar é o fato de que um lugar central de ordem superior está em condições de fornecer não apenas todos os bens que lhe correspondem na hierarquia dos produtos e serviços, mas também todos os bens que são fornecidos por todos os centros de ordem

<sup>4</sup> Durante a Segunda Guerra Mundial, Christaller foi oficial burocrático da SS nazista. Nesta condição, elaborou e forneceu a base do planejamento espacial alemão para os territórios ocupados do leste europeu, com destaque para a Polónia.

inferior. Os consumidores que se deslocam até esses centros de ordem superior aproveitam para adquirir bens de consumo menos frequente, de maior hierarquia, e de consumo de maior ocorrência ou de ordem inferior, visando minimizar o esforço, o custo e o tempo dos seus deslocamentos.

Christaller foi criticado e complementado pelos estudos do seu contemporâneo, o economista August Lösch, que expandiu o seu trabalho no livro *A Organização Espacial da Economia (1940)*. Ao contrário de Christaller, cujo sistema de lugares centrais começou com a mais alta ordem, Lösch partiu de um sistema de menor ordem, que foi distribuído regularmente em um padrão triangular-hexagonal. Desta menor escala da atividade econômica, Lösch matematicamente derivou vários sistemas de lugar central, incluindo-os de Christaller.

Os sistemas de lugares centrais de August Lösch<sup>5</sup> contemplam os locais especializados. Ele também ilustrou como alguns lugares centrais se desenvolvem em áreas mais ricas do que outras. August Lösch também criticava Weber e sua teoria locacional por procurar o ponto de menor custo, afirmando que a busca deveria se concentrar na localização que gerasse o maior lucro.

Assim sendo, este texto aborda a questão da centralidade urbana, uma categoria multidisciplinar que interessa a diferentes campos do saber, entre os quais a economia, a sociologia e a geografia. O trabalho busca descrever a questão da centralidade da cidade de Salvador vista sob dois planos. O primeiro examina a problemática sob o enfoque regional, e o segundo, sob o ponto de vista local. Ou seja, a cidade vista no plano macro da sua área de influência e no plano micro, por dentro. O estudo demonstra historicamente como a conjuntura externa condiciona a interna, e esta responde reestruturando o todo, num processo dialético pautado pelas relações de produção, de acordo com a divisão internacional do trabalho e as flutuações do sistema capitalista .

O texto está dividido em cinco partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira trata de Salvador e seus espaços, fornecendo informações básicas relativas ao território; a segunda fala do povo que a constitui, abordando aspectos da sua demografia; a terceira considera a negritude, que cria uma cultura singular, sendo, ao mesmo tempo, a fonte da sua pobreza; a quarta aprofunda espacialmente a pobreza da cidade; e a quinta, a questão da sua centralidade. A conclusão une os pontos, expressando a tese dos autores.

---

<sup>5</sup> Lösch não fez concessões ao regime nazista. Nas vastas referências utilizadas em seus trabalhos, ele nunca hesitou em citar um autor que pertencesse a uma nação ou raça "errada". Esta posição muito deve ter lhe custado. Segundo seu tradutor, Wolfgang Stolper, em nota biográfica incluída na primeira edição americana de *The Economics of Location* (1954), Lösch nunca levou em consideração a possibilidade de aceitar cargo governamental ou posição acadêmica que exigisse um juramento de lealdade a Hitler. Morreu de fome em 1945, aos 39 anos, vítima de uma pancreatite.

## SALVADOR E SEUS ESPAÇOS

Criada para ser a capital colonial do Brasil, Salvador não surgiu no espaço como fruto de um processo espontâneo de povoamento, gerado de forma gradual pelo perambular de aventureiros, comerciantes e guerreiros. Na verdade, foi criada por decreto. Como sua irmã caçula Brasília, que saiu das pranchetas de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer e dos delírios progressistas de Juscelino Kubitschek, ela foi instalada no sítio que hoje ocupa segundo os ditames de uma estrutura patrimonialista, na qual o Estado criou o povo e a sua urbe, bem ao contrário dos procedimentos usuais.

Quando aqui chegou, em 1549, Tomé de Souza, nomeado pela Coroa portuguesa primeiro governador-geral do Brasil, trazia com ele, além das plantas da cidade elaboradas pelo mestre Luís Dias, que conduziu inicialmente as obras de construção, o seu estatuto jurídico e uma população pouco superior a mil pessoas, composta por degredados (400), soldados (320), colonos (280), além de funcionários públicos, clérigos regulares e seculares (ACCIOLI, 1919).

Até o final do século XVIII, a cidade foi a aglomeração urbana mais importante do Atlântico Sul, e o seu porto, o principal da colônia. Nas palavras de Boxer (2000, p.154), no século XVIII, “[...] a Bahia de há muito ultrapassara a ‘Goa Dourada’ e tornara-se a segunda cidade do império português, tendo a sua frente, em população e importância, apenas Lisboa”.

Cidade primacial, estruturalmente monocêntrica, São Salvador da Bahia de Todos-os-Santos foi a primeira capital do Brasil, posição que, para sua desgraça futura, perdeu para o Rio de Janeiro, em 1763, por ato do Marquês de Pombal, todo-poderoso ministro de D. José I, rei de Portugal. Naquele ano, a Bahia, impotente, viu escapar-lhe entre os dedos um dos mais importantes instrumentos da sua centralidade nacional, cedendo ao Rio de Janeiro todo o aparato de poder político, administrativo e econômico trazido para o Brasil em 1808 pela Corte portuguesa, ao fugir de Lisboa para escapar das tropas de Napoleão Bonaparte. Como o crescimento econômico, em qualquer sistema, segundo Braudel (1979), depende de uma grande cumplicidade do Estado com a burguesia, foi no Rio de Janeiro, como a nova capital do país, que se construíram as engrenagens do poder, e a pobre Bahia foi apeada do bonde da história.

Salvador está localizada em uma península pequena, mais ou menos triangular, que separa a Baía de Todos-os-Santos das águas abertas do Oceano Atlântico, possuindo uma área territorial<sup>6</sup> de 693,276 km<sup>2</sup> e coordenadas geográficas, a partir do marco da fundação da cidade, no Forte de Santo Antônio da Barra, de 12° 58’ 16’’ Sul e 38° 30’ 39’’ Oeste.<sup>7</sup> A baía, que recebe esse nome por ter sido descoberta pelos portugueses no Dia de Todos-os-Santos, forma um porto natural. Salvador é um dos principais portos de exportação do

<sup>6</sup> Existem diferentes áreas em diferentes fontes. Optou-se pela atribuída pelo IBGE.

<sup>7</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

país, encontrando-se no coração do Recôncavo Baiano, uma rica região agrícola e industrial, e englobando a porção norte do litoral da Bahia.

O relevo de Salvador é acidentado e cortado por vales profundos. Conta com uma estreita faixa de planícies, que em alguns locais se alargam. A cidade está a oito metros acima do nível do mar. Uma característica particularmente notável desse relevo é a escarpa que divide Salvador em Cidade Baixa, porção Noroeste da cidade, e Cidade Alta, maior e mais recente (corresponde ao resto da cidade), sendo que a primeira está 85 metros abaixo da última. A Cidade Alta e a Cidade Baixa se comunicam por inúmeras “ladeiras” e elevadores desde a sua fundação. Um ascensor (o primeiro instalado no Brasil), conhecido como Elevador Lacerda, conecta as duas “cidades” desde 1873, tendo recebido diversos melhoramentos de lá para cá.

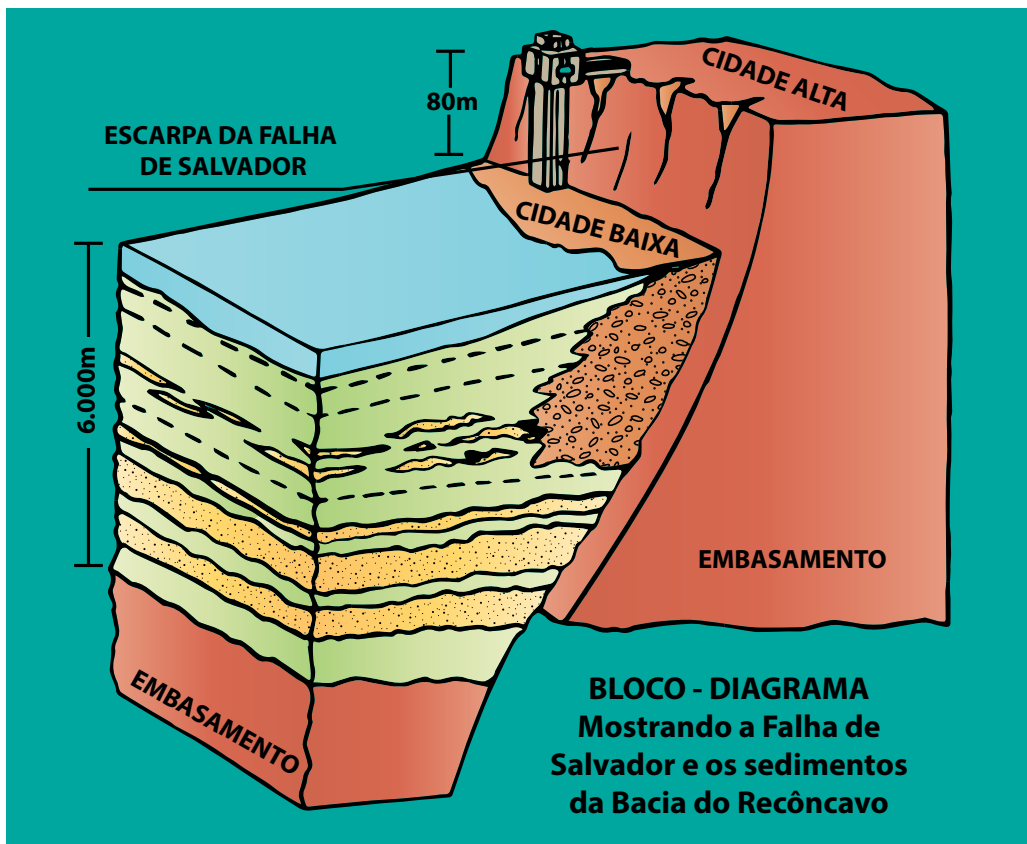


Figura 1  
Falha de Salvador

Fonte: CPRM–Projeto Caminhos Geológicos da Bahia - Painel (20014, p. 1).



Figura 2  
Elevador Lacerda – Salvador

Fonte: Henri Olivier (2014)

Entre todos os ascensores, o mais famoso é o Lacerda. Em 1896, o seu nome, Elevador Hidráulico da Conceição, ou, popularmente, Parafuso, foi mudado para Elevador Antônio Lacerda, em homenagem a seu idealizador e construtor. Quando foi inaugurado, em 8 de dezembro de 1873, era o mais alto do mundo, com cerca de 63 metros de altura (SAMPAIO, 2005, p. 185).

A capital baiana está inserida na Região Hidrográfica do Atlântico Leste, mais especificamente na Região de Planejamento de Gestão das Águas do Recôncavo Norte (RPGA XI). Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD (2014), a água que abastece a capital vem da Barragem de Pedra do Cavalo, no Rio Paraguaçu, e dos rios Joanes e Ipitanga, localizados na Região Metropolitana de Salvador. O município de Salvador tem dez regiões hidrográficas delimitadas. As mais expressivas são as bacias do Rio Camarajipe e do Rio Jaguaribe. O primeiro, com seus 14 quilômetros, e o segundo, que também é conhecido como Trobogi, são os mais poluídos da cidade, por atravessarem muitos bairros. Por outro lado, o Rio do Cobre, que termina na Baía de Todos-os-Santos, é o único que ainda abriga vida em seu leito (PNUD, 2014).

Salvador possui clima de floresta tropical, sem estação seca discernível, com precipitação média de 2.144 mm anuais. As temperaturas são relativamente constantes ao longo do ano, com condições de clima quente e úmido, chegando a extremos de 17 °C no inverno e 30 °C no verão.

A brisa oriunda do Oceano Atlântico deixa agradável a temperatura, mesmo nos dias mais quentes. Os bairros litorâneos fora da Baía de Todos-os-Santos recebem fortes ventos vindos do mar. Com aproximadamente 2.500 horas de sol por ano, a umidade do ar é relativamente elevada, com médias entre 75% e 85% (PNUD, 2014).

Parece que a topografia inspirou o geógrafo Milton Santos na descrição da divisão do espaço da cidade entre ricos e pobres, uma realidade bastante evidente no “casco antigo”. Segundo ele, os espaços dos países pobres são formados e transformados de acordo com os interesses externos. Salvador, por exemplo, teve o seu sítio urbano desenhado e definido pelos arquitetos e estrategistas militares de D. João III. Seu traçado foi inspirado nos modelos florentinos do Renascimento, mas à moda rústica (BUENO, 2006 p. 61) e se destinando a servir como uma cidade fortaleza protegida e protetora contra os inimigos externos e internos, além de entreposto comercial. Santos e Kayser (1971) afirmam que os espaços da cidade são impermeáveis às forças de transformação, “[...] cujo impacto, ao contrário, é muito localizado e encontra uma inércia considerável à sua difusão” (SANTOS; KAYSER, 1971). Para ele, as “[...] forças da modernização impostas do interior ou do exterior são extremamente seletivas, em suas formas e em seus efeitos. As variáveis modernas não são acolhidas todas ao mesmo tempo nem têm a mesma direção. Trata-se de uma história espacial seletiva”. A cada modernização, novos pontos ou zonas são conquistados ao espaço neutro e se tornam uma outra porção de espaço operacional. Mas o impacto dessas forças não é o mesmo para diversas variáveis, cuja combinação dá a característica do lugar. Disso resulta uma grande instabilidade na organização do espaço, com repetidos desequilíbrios e ajustamentos (SANTOS, 1958).

## O POVO DA CIDADE

Com uma população censitária de 2.675.656 habitantes em 2010, estimada em 2.902.927 em 2014, e uma densidade demográfica de 3.859,44 hab./km<sup>2</sup>, a cidade permanece como a terceira maior do país, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Conforme demonstra a Tabela 1, Salvador, que, em 1950, possuía 417.235 habitantes, levando 401 anos para reunir essa gente, em 60 anos (1950-2010), multiplicou-se 6,41 vezes. Esta explosão demográfica se deve ao êxodo rural e, notadamente a partir de 1970, à atração exercida pelos grandes projetos industriais canalizados pelo governo federal para a região. Por isso, para cá não vieram só baianos do interior, mas brasileiros de todos os cantos, atraídos pelas obras dos parques industriais em construção na região metropolitana e pela expectativa de emprego. Esse fluxo migratório, que continua com menor intensidade nos dias atuais, está mudando radicalmente o perfil cultural da velha capital baiana, que vem trocando a culinária do dendê pelas pastas e churrascos e perdendo a cordialidade e sensualidade narradas nos livros de Jorge Amado.



Salvador, cidade velha para o perfil etário do Novo Mundo, é uma das mais antigas das Américas e assiste ao envelhecimento da sua população, como demonstra o gráfico da pirâmide etária da Figura 3. A sua população em idade ativa (PIA) corresponde a 69% da população total e é o contingente mais significativo. Note-se que a base da pirâmide é diminuta, uma situação típica de cidade de migrantes.

**Tabela 1**  
Crescimento da população de Salvador – 1900/2010

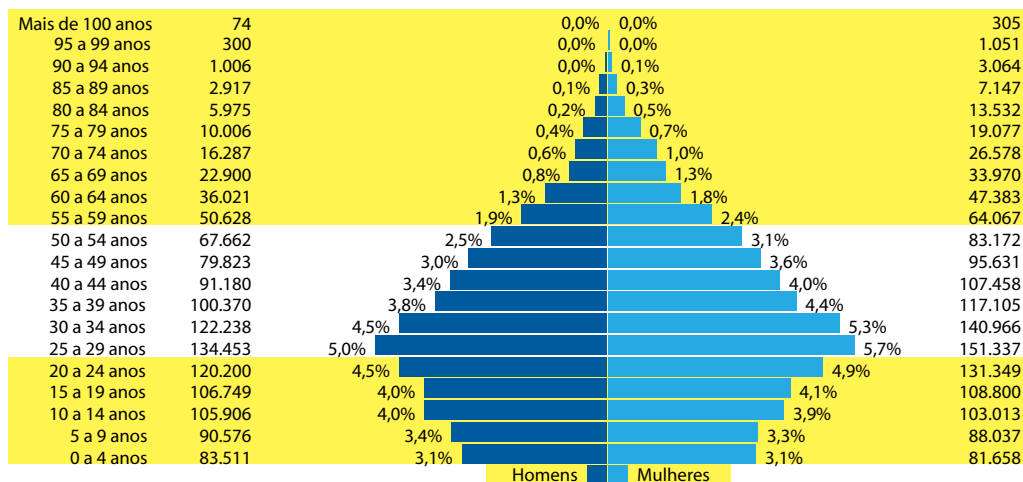
ANO	POPULAÇÃO	%	%
1900	205.813	49	100
1920	283.422	68	138
1940	290.443	70	141
1950	417.235	100	203

Fonte: Censo Demográfico (2010).

**Tabela 2**  
Salvador distribuição da população por idade 2010

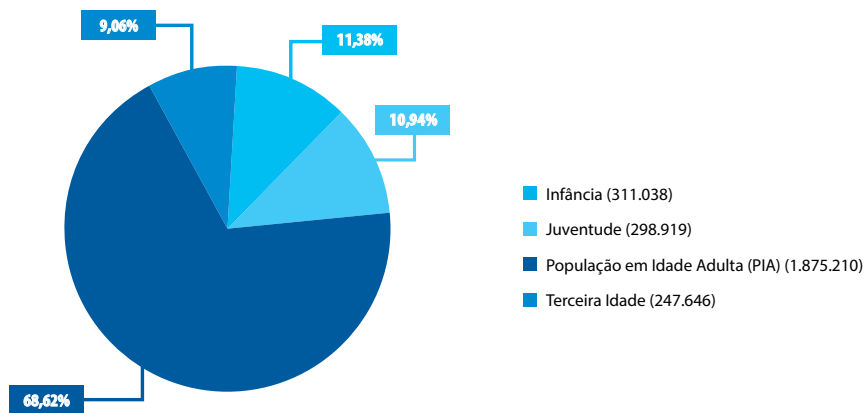
Idade	Homens	Mulheres	Total em números	Percentual (%)	Estágio da vida
0 a 4 anos	66983	65442	132425	4,85	Infância
5 a 9 anos	90576	88037	178613	6,54	
10 a 14 anos	105906	103013	298919	10,94	Juventude
15 a 19 anos	106749	109809	216558	7,92	População em Idade Adulta (PIA)
20 a 24 anos	120203	131349	251552	9,2	
25 a 29 anos	134453	151337	285790	10,46	
30 a 34 anos	122238	140967	263205	9,63	
35 a 39 anos	100370	117105	217475	7,96	
40 a 44 anos	91189	107458	198647	7,27	
45 a 49 anos	79823	96631	176454	6,46	
50 a 54 anos	67662	83172	150834	5,52	
55 a 59 anos	50628	64067	114695	4,2	
60 a 64 anos	36021	47383	83404	3,05	Terceira idade
65 a 69 anos	22900	33970	56870	2,08	
70 a 74 anos	16287	26578	42865	1,57	
75 a 79 anos	10006	19077	29083	1,06	
80 a 84 anos	5975	13532	19507	0,71	
85 a 89 anos	2917	7147	10064	0,37	
90 a 94 anos	1006	3084	4090	0,15	
95 a 99 anos	303	1081	1384	0,05	
Mais de 100 anos	74	305	379	0,01	

Fonte: IBGE - Censo demográfico



**Figura 3**  
Pirâmide etária de Salvador – Divisão por sexo – 2010

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).



**Figura 4**  
Salvador – População por faixa etária – 2010

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

## A CIDADE NEGRA

Por muito tempo, Salvador foi chamada de “Bahia”, “Cidade da Bahia” ou “Salvador da Bahia”, a fim de diferenciá-la de outras cidades do mesmo nome. Também foi apelidada de “Roma Negra” e “Meca da Negritude”, pela quantidade de afrodescendentes, o que a torna plena de elementos simbólicos e religiosos africanos. De acordo com o antropólogo Lima (1977), a expressão “Roma Negra” é uma derivação de “Roma Africana”, cunhada por Mãe Aninha, fundadora do Ilê Axé Opô Afonjá nos anos 1940, em depoimento à antropóloga cultural Ruth Landes. Segundo Mãe Aninha, assim como Roma era o centro do catolicismo, Salvador seria o centro do culto aos orixás.

A maior parte da população (79,5%) é da raça negra<sup>8</sup>. Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2010, 51,7% da população era de cor parda, e 27,8%, preta. Salvador é a cidade com o maior número de descendentes de africanos no mundo – seguida por Nova Iorque –, majoritariamente de origem iorubá, vindos da Nigéria, Togo, Benim e Gana.<sup>9</sup>

Um estudo realizado com a população de Salvador confirmou que a maior contribuição genética da cidade é a africana (49,2%), seguida pela europeia (36,3%) e indígena (14,5%). O trabalho também concluiu que indivíduos que possuem sobrenomes com conotação religiosa (Santos, Jesus, Conceição) tendem a ter maior grau de ancestralidade africana (54,9%) e a pertencer às classes sociais menos favorecidas (2008).

A região com o maior número de pretos e pardos é Ilha de Maré (92,99%), seguida pelos bairros Fazenda Coutos (90,57%) e Rio Sena (90,3%). O Curuzu fica na quarta posição, com 86,39%, e a Liberdade, vista pelo imaginário baiano como o bairro mais negro de Salvador, figura no quinto lugar, com 85,41% de pretos e pardos autodeclarados. Os bairros com menor número de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas são Itaigara (34,49%), Vitória (36,42%), Graça (37,82%), Caminho das Árvores (38,03%) e Canela (41,64%) (IBGE, 2014).

O espaço de Salvador sofre um processo de ocupação condicionado pelo grande desnível no padrão de renda da população e pelas intervenções autocráticas realizadas ao longo do tempo pelo governo, em associação com o capital imobiliário. Conforme Souza (2000), comprometida com uma modernização excludente e com os interesses dos empresários da construção civil, a prefeitura de Salvador, que já foi a maior dona de terras do município, transferiu sua propriedade para (algumas poucas) mãos privadas, através da Lei de Reforma Urbana, de 1968, e erradicou ocupações populares localizadas na orla marítima e nos vales (Ogunjá e Bonocô, entre outros), reservando essa área para o turismo, outro componente da estratégia de crescimento e modernização da cidade. A construção

<sup>8</sup> Negro é a raça; preto ou pardo é a cor. O pardo é o mulato uma denominação que se tornou preconceituosa. Antonil, no século XVI, dizia que o Brasil era o inferno dos negros, purgatório dos brancos e paraíso dos mulatos. Salvador é mulata na alma.

<sup>9</sup> Introduction to Bahia - New York Times . Visitado em 6 de janeiro de 2012.

das avenidas de vale, na reforma urbana conduzida pela prefeitura na década de 1970, desarticulou completamente a antiga estrutura da cidade, rompendo um equilíbrio que se mantinha nas relações de emprego, habitação e transporte desde o final do século XIX. Esse processo criou novos umbrais, segregando parcela considerável da população pobre e ampliando o custo de toda a infraestrutura urbana.

## ESPAÇO E RENDA

Na opinião de Santos (1978), como novas preferências mercadológicas surgem e se espalham em termos nacionais enquanto os hábitos de consumo tradicionais subsistem, a economia da cidade deve-se adaptar simultaneamente às exigências de uma poderosa modernização e às realidades sociais, novas ou herdadas. Isso funciona tanto do lado da oferta como da procura de bens e serviços. Assim, como demonstra Santos (1958), aparecem dois circuitos econômicos, responsáveis não só pelo funcionamento da economia, mas também pelo processo de organização do espaço. Ele divide o sistema urbano em dois subsistemas, que denomina de “circuito superior” ou “moderno” e “circuito inferior” ou tradicional.

O circuito superior origina-se diretamente da modernização tecnológica, e seus elementos mais representativos hoje são os monopólios. O essencial de suas relações ocorre fora da cidade e da região que o abrigam e tem por cenário o país ou o exterior. O circuito inferior, formado por atividade de pequena dimensão e interessando principalmente às populações pobres, é, ao contrário, bem enraizado e mantém relações privilegiadas com sua região (SANTOS, 1979).

Cada circuito constitui, em si mesmo, um sistema, ou antes, um subsistema do sistema urbano. Contudo, só o circuito moderno foi objeto de pesquisas sistemáticas. A análise econômica e, em sua esteira, a análise geográfica, durante muito tempo confundiu o setor moderno da economia urbana com a cidade inteira. J. Friedman (1961, p. 89; 1964, p. 346) não declarou que o “*folk sector* está dentro da cidade sem fazer parte dela?” (SANTOS, 1979, p.16).

O resultado é que a maior parte dos estudos não é realizada sobre a cidade inteira, mas sim sobre uma parte dela, impedindo, por isso mesmo, a formulação de uma autêntica política de urbanização.

Feitas tais considerações, o geógrafo baiano recomendava a definição precisa dos dois circuitos da economia urbana, analisando-se as suas relações recíprocas e com a sociedade, assim como com o espaço circundante. Na opinião de Santos (1979), a vida urbana é condicionada pelas dimensões qualitativas e quantitativas de cada circuito que mantém com o espaço de relações da cidade um tipo particular de interação.

Como já demonstrado, Salvador é uma cidade negra e pobre, sendo pobre porque é negra. Nas raízes desta pobreza esteve o sistema escravocrata que vigorou no país até o final do século XIX e toda uma gama de preconceitos que bloquearam e continuam sabotando a mobilidade social dos negros até os dias atuais. Segundo Soares (2007, p. 6), os espaços de pobreza de Salvador se aglomeram principalmente na área Oeste, composta pelo Subúrbio Ferroviário, e na área Norte do miolo da cidade – parte geograficamente central – onde nas últimas décadas houve uma ocupação mista, mas com predominância de áreas residenciais..



Figura 5  
Salvador – o andar superior

Fonte: Wikipedia (2014).



**Figura 6**  
**Salvador – O andar inferior**

Fonte: Wikipédia (2014).

Segundo Gordilho (2000, p. 60), é notória a ausência de grandes equipamentos urbanos nas zonas habitacionais Oeste e Norte da cidade, correspondendo ao Subúrbio e Miolo que, como visto, representam as áreas de moradia da maioria da população com predominância de rendas mais baixas. Observando-se os dados da Tabela 3, extraída de Soares (2007, p. 7), percebe-se que a área correspondente ao centro tem uma ocupação consolidada, com predominância de boa habitabilidade, sendo formada por bairros antigos (a partir da década de 1920), que foram importantes para o processo de estruturação da cidade. Essa área é considerada como parte da cidade formal, possuidora de equipamentos urbanos e da atenção dos órgãos públicos. Ela é composta pelos bairros da Barra-Ondina, Graça, Rio Vermelho, Vasco da Gama, Bonocô, Iguatemi, Brotas, Matatu, até Nazaré, Comércio e Centro Histórico (Pelourinho).

O Subúrbio Ferroviário compõe um dos maiores territórios de pobreza de Salvador. Teve sua ocupação iniciada pela construção da linha férrea, em 1860, mas a área se constituiu, nos anos de 1940, com muitos loteamentos populares, que mantiveram importantes manifestações da cultura afrodescendente. O subúrbio tem aproximadamente 500 mil habitantes, de acordo com o último censo do IBGE, em sua maioria negros, pobres e com baixa escolaridade, vítimas da maior violência urbana (ESPINHEIRA, 2004 apud SOARES, 2007) no contexto metropolitano. Nesta área há predominância de habitações precárias e deficientes, com aglomerados de barracos em morros, encostas e até mesmo sobre a Baía de Todos-os-Santos.

**Tabela 3**  
**Áreas pobres da cidade do Salvador**

Medidas	Centro (bairros adjacentes)	Subúrbio ferroviário	Miolo urbano	Outras áreas (incluindo orla)	Cidade de Salvador (2.673.560 hab)
Km <sup>2</sup>	25Km <sup>2</sup>	41,5Km <sup>2</sup>	115Km <sup>2</sup>	143.5Km <sup>2</sup>	325Km <sup>2</sup>
Há	2500 ha	4.145 há	11500 há	14350 há	32500 há
M <sup>2</sup>	25.000.00 m <sup>2</sup>	41.450.00 m <sup>2</sup>	115.000.00 m <sup>2</sup>	143.500.00 m <sup>2</sup>	325.000.00 m <sup>2</sup>
TOTAL (%)	7,50%	12.5%	36%	44%	100%
hab/km <sup>2</sup>	31.000-41.000	11.000-21.000	15.000-25.000	..	7.521

A outra área corresponde ao “miolo de Salvador”, assim denominado desde os estudos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB/1970). Esse nome se deve ao fato de a região situar-se, em termos geográficos, na parte central do município. Com cerca de 11.500 ha (Tabela 3), fica entre a BR-324 e a Avenida Luiz Viana Filho – Avenida Paralela –, estendendo-se desde a Invasão de Saramandaia até o limite norte do município. Segundo Carvalho e Pereira (2006, p. 88), o miolo urbano de Salvador começou a ser ocupado pela implantação de conjuntos residenciais para a “classe média baixa” na fase áurea da produção imobiliária, através do Sistema Financeiro de Habitação, tendo a sua expansão continuada por loteamentos populares e sucessivas invasões coletivas, com uma disponibilidade de equipamentos e serviços bastante restrita. A área do miolo é formada por cerca de 41 bairros, que ocupam aproximadamente 36% da superfície da cidade, em uma densidade demográfica no intervalo de 15.000 – 25.000 hab./km<sup>2</sup>, sendo que a parte mais densa corresponde ao complexo de Cajazeiras. Nas últimas décadas, a região considerada como miolo urbano – vetor norte – teve uma ocupação mista, com predominância de áreas residenciais. Nela se localiza o Centro Administrativo da Bahia (CAB), complexo de órgãos governamentais, assim como inúmeras universidades privadas e algumas concessionárias de automóveis.

Ainda sobre a questão da renda em Salvador, resgatou-se um estudo realizado em 2001 por Cruz e Spinola para a prefeitura de Salvador e publicado na Revista de Desenvolvimento Econômico, número 6, o qual fazia previsões sombrias sobre a estrutura municipal da renda num horizonte projetado até o ano de 2013. Os autores diziam:

A hierarquia espacial da renda no município de Salvador modificou-se radicalmente desde 1991, e algumas conclusões parciais merecem ser aqui ressaltadas. Em primeiro lugar, a Região Administrativa da Barra, que possuía a maior concentração de renda em 1991, cedeu lugar ao crescimento da Região da Pituba, que passou aceleradamente a assumir a primazia. Depois, a intensidade do processo de concentração espacial em torno desta Região assumiu contornos bastante diferentes daqueles assumidos pela região da Barra até

1993: até 1999, a Pituba concentraria quase 30% da renda municipal e, o mais preocupante, podendo concentrar até 35% da riqueza municipal no horizonte temporal de 2013.

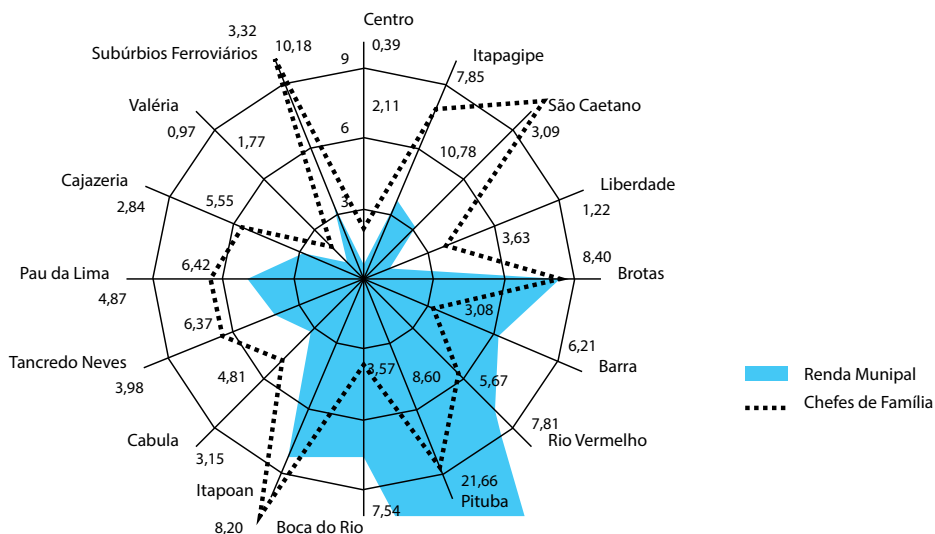
No que se refere à concentração espacial, sobressai-se a lenta e gradual perda de importância da Barra e a também vagarosa e progressiva emergência das regiões administrativas de Brotas, Boca do Rio e, principalmente, Itapuã, que tendem a superar a região da Barra em participação na renda municipal.

Nesse processo, a outra face da cidade possui um conjunto de regiões que, em virtude da concentração espacial da renda, passaram a dividir fatias cada vez menores e que, mantidas as atuais tendências, estarão condenadas a compartilhar menos ainda. Destacam-se, nesse conjunto, as regiões de Valéria, São Caetano, Cajazeiras, Liberdade, Tancredo Neves e Subúrbio Ferroviário.

Não é só o aspecto da divisão da renda municipal que preocupa. Também chama a atenção o fato de que, mantidas as trajetórias regionais dos anos 1990, a maioria dos chefes de família com rendimentos superiores a 20 salários mínimos estará concentrada na RA da Pituba (43,5%), Itapuã e Barra. Por outro lado, outras regiões, como o Subúrbio Ferroviário, Tancredo Neves, Cajazeiras e Valéria, tendem a concentrar, juntas, mais da metade dos chefes de família com rendimentos abaixo de dois salários mínimos (Figura 7).

Como demonstra a Tabela 4, Salvador teve, entre 2000 e 2010, um aumento de 9,6% na sua população, representando um incremento quantitativo de aproximadamente 256 mil indivíduos com renda. Este crescimento médio populacional de quase um ponto percentual anual não se deu unicamente pela taxa positiva de fecundidade, mas também, em grande parte, pela migração de adultos atraídos por atividades profissionais surgidas na expansão econômica local e regional. A migração vem, gradativamente, contribuindo para modificar o perfil cultural da cidade. Como demonstrado na Tabela 3, um terço da população da cidade encontra-se classificado nas categorias extremamente pobre (8,4%), pobre (7,3%) e vulnerável (17,9%). Esses dados refletem critérios adotados recentemente pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR) e são contestados por outras fontes.





**Figura 7**  
Salvador – Distribuição da renda dos chefes de família segundo as regiões administrativas – 2013

Fonte: Cruz e Spinola (2002, p. 65).

**Tabela 4**  
População residente, partic. e variação percentual, por classe social Salvador – 2000/2010

Classes Sociais	2000		2010		Variação % 2000/2010
	População	Part. %	População	Part. %	
Extremamente Pobre	281.085	11,5	225.441	8,4	-19,8
Pobre	385.725	15,8	196.018	7,3	-49,2
Vulnerável	506.317	20,8	477.875	17,9	-5,6
Baixa Classe Média	332.629	13,7	396.797	14,9	19,3
Média Classe Média	250.728	10,3	403.283	15,1	60,8
Alta Classe Média	231.616	9,5	342.384	12,8	47,8
Baixa Classe Alta	284.729	11,7	381.818	14,3	34,1
Alta Classe Alta	161.971	6,7	244.789	9,2	51,1
<b>Total</b>	<b>2.434.800</b>	<b>100</b>	<b>2.668.405</b>	<b>100</b>	<b>9,6</b>

## A CENTRALIDADE DE SALVADOR

No entendimento de Costa (1995, p. 277), a cidade “[...] é a expressão palpável da necessidade humana de contato, comunicação, organização e troca, numa determinada circunstância físico-social e num contexto histórico». Toda cidade é um mercado que reúne pessoas e grupos num processo rotineiro de vender ou comprar produtos e serviços. Dentro de uma realidade de região periférica, Salvador assistiu, ao longo do tempo, a um processo de urbanização cíclico que correspondeu a longos períodos de estagnação e a outros de expansão exponencial, desde a sua fundação, em 1549, até os dias atuais. Os fluxos das relações que se processaram no seu espaço repercutiram as diferentes funções que a cidade exerceu no transcorrer da sua história.

Uma das características básicas de uma cidade reside na existência e na importância do seu centro. Segundo Hassenpflug (2007, p. 1), as cidades são assim classificadas porque elas têm um ou mais centros, como, por exemplo, uma hierarquia composta pelo centro principal, subcentros e centros de vizinhança. Esses locais têm grande importância no provimento da forma urbana e de sua coerência. “Eles tornam as cidades distintas e legíveis. Como preconizado pela Escola de Chicago, a saber, por E. Burgess e R. Park, o centro urbano é, em princípio, o lugar com o maior significado simbólico, o solo mais escasso e de melhor acessibilidade”. (HASSENPLUG 2007, p. 2),

Há que destacar a existência de dois tipos de centralidade. Primeiro, aquela que trata da relação da cidade com o macroterritório que forma o seu entorno, envolvendo efeitos de polarização e de funcionalidade. Ela origina o que o IBGE (2007) denomina de “Regiões de influência das cidades” e define como um “[...] espaço contínuo que leva em conta a polaridade das funções urbanas de uma cidade de maior porte tendo como fator agregativo os vínculos dessa sede com as demais sob a sua subordinação no contexto do sistema de transportes”. Atualmente, a área de influência de Salvador é incomparavelmente menor do que a de épocas passadas, refletindo nitidamente o crescimento do que antes foi a sua periferia, que inverteu os termos da sua hierarquia urbana.



**Figura 8**  
Salvador e sua região funcional urbana administrativas – 2013

Fonte: Instituto Brasileiro Geografia Estatística (2007).

As posições hoje ocupadas por São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília já foram de Salvador nos séculos XVII e XVIII. A evolução histórica do país assistiu à troca de papéis. E a tendência é que Salvador se recolha cada vez mais no espaço, na medida em que os centros que ainda se suprem dos seus serviços vão se tornando autossuficientes ou atraídos para gravitar em outras órbitas metropolitanas.

O segundo tipo de centralidade é mais popular entre os urbanistas e se refere à cidade intrinsecamente, tratando do seu território específico. Regina e Fernandes (2005) contam que, desde sua fundação até finais do século XVI, a ocupação limitava-se às áreas mais elevadas da chamada falha de Salvador. Pensa-se que esta tendência se manteve nos períodos seguintes. Nos anos que passaram entre 1600 e 1900, a cidade se expandiu lentamente, buscando proteção contra as chuvas. Os “brancos” se instalaram nos divisores d’água, sobre os morros, e os negros, nas baixadas vizinhas. A cidade cresceu cruzando o Rio das Tripas, que, no final do século XIX, já havia sido canalizado a sete metros de profundidade. Sobre o seu curso surgiu a Baixa dos Sapateiros, que, até o início do século XIX, tinha boa parte de sua área formada por um pântano. Segundo a publicação digital “Salvador Antiga” (2014) era conhecida como a Rua da Vala e a região tinha bastante vegetação e muitas árvores de jacarandá, cuja madeira era usada em construções da Cidade.

Por volta dos anos 1830, a região começou a ser urbanizada. Em 1862, a Rua da Vala foi completamente aterrada e, em 1865, tornou-se a primeira grande avenida de vale da Cidade. A Baixa dos Sapateiros e imortalizada na música homônima de Ary Barroso.

O português construiu suas casas nas cumeeiras, deixando o fundo dos vales para a criadagem. A relação trabalho moradia era prática e fácil dispensando transporte. Segundo Gonçalves (2006) nas baixadas, os criados (mulatos e negros libertos) moravam, faziam roças, cultuavam os orixás e subiam a ladeira para servir na casa dos brancos.

Na segunda metade do século XIX, a cidade se expandiu, saindo de seu casco original e formando novos bairros, nas direções de Itapagipe e Ribeira, ao Norte, e da Barra, ao Sul da península, sempre debruçada sobre a Baía de Todos-os-Santos. Os novos meios de transporte beneficiaram esse processo. Segundo o Sindicato das Empresas de Transporte Público de Salvador – SETPS, na sua “História do Transporte Urbano em Salvador (2014)”, em 1851 foi iniciado o serviço regular em duas linhas: uma da Cidade Alta até a Barra e outra das Pedreiras até o Bonfim. Para tal, eram utilizadas gôndolas, apelidadas de “maxambombas”<sup>10</sup>, e nelas só tinham ingresso “pessoas decentemente vestidas e de cartola”. Sobre um dos quatro animais que as puxavam ia sentado o cocheiro, e o preço da passagem era de uma pataca (320 réis).

Nos primeiros 50 anos do século XX, a cidade, do ponto de vista demográfico, adormeceu. Porém, neste período, ela assistiu a uma grande reforma urbana, comandada pelo então governador José Joaquim Seabra. Em 1914, Seabra dava conta das realizações:

<sup>10</sup> Maxambomba é uma corruptela de *machine pump*.

Novas construções - a Avenida Sete de Setembro, o Instituto de Hygiene, a Imprensa Oficial, o primeiro quartel da villa Policial do Estado, a parte central e segunda ala do palacio da residencia do Governador da Bahia, a Garage do antigo Passeio Público, a entrada do departamento do quartel de Ca-vallaria, o Museu-Escola, o Pavilhão de Ondina, o pavilhão Kroepelin, o pavilhão de Tuberculose, estes dois a casa de residencia do diretor, no hospício S. João de Deus, as fachadas do Rosario, da Capella e do Convento das mercês, o palacio do Congresso, este, ainda, em alicerces. Adaptações - O palacio do Governo, à praça Rio Branco, os muros e a instalação das gradarias da rua da Victoria, o novo Hospital de Mont' Serrat, as quatro enfermarias novas do Asylo S. João de Deus, deste Hospício. Reparações - na Penitenciaria do Estado, no Quartel dos Afflictos, na Directoria das Rendas, no Instituto Nina Rodrigues e no Desinfectorio Central, além de pequenos concertos. (SEABRA, 1914, p. 72-73 apud FLEXOR, 2014).

Nesse período, a cidade teve também, em 13 de maio de 1913, a inauguração das obras do porto, com 750 metros de cais e seis armazéns. A Primeira Guerra Mundial (1914-1919) fechou as linhas de crédito internacionais e limitou todas as obras que estavam em curso. Assim, os trabalhos se processaram lentamente. No final de 1916, foi entregue o armazém número 7, e, em 16 de janeiro de 1922, o cais denominado Comendador Ferreira.

As obras do porto promoveram uma mudança radical na antiga topografia da orla da Cidade Baixa, especialmente no trecho compreendido entre a Alfândega e a Praia de Água de Meninos. Um aterro engoliu todos os antigos trapiches, atracadouros, portos e cais. Essas alterações provocaram grandes transformações, expulsando o comércio informal que ali estava instalado. Tendo perdido os antigos pontos de referência, restava a esses pequenos comerciantes encaminhar as suas atividades em duas direções: ao Norte, para a chamada Feira do Sete (da qual surgiria, a partir da década de 1930, a Feira de Água de Meninos, posteriormente incendiada, em 1964<sup>11</sup>), e ao Sul, em direção à Rampa do Mercado.

Dessa forma, as redondezas do Mercado Modelo receberam também uma nova leva de comerciantes, que transformaram a sua rampa em uma grande feira livre, na qual era comercializado todo tipo de folhas, raízes, frutos, obis, orobôs, sabão da costa, terços, pembas, patuás, imagens de santos e de orixás, além de roupas usadas. Esses produtos correspondiam substancialmente à demanda da população afrodescendente, que via ali a fonte de suprimento das suas necessidades para sobrevivência e para festas (SPINOLA, 2003 p. 119). Em seu site, o Mercado Modelo (2013) informa que fundou uma tradição para a boemia local,

<sup>11</sup> Gilberto Gil e Capinam, músicos baianos, em sua composição "Água de Meninos", dizem: "Moinho da Bahia queimou. Queimou, deixa queimar. Abre a roda pra sambar". Outros acusam a Esso Standard Oil, uma multinacional do petróleo que tinha uma tancagem vizinha, como a responsável. Porém, nada ficou provado. Os feirantes foram transferidos para a vizinha Feira de São Joaquim.

ali concentrando alguns dos principais atores da cultura popular baiana, que se reuniam na área do mercado e de sua rampa, constituindo um universo particular em meio à cidade. Até hoje, a Rampa do Mercado Modelo e suas muitas tradições estão plenamente integradas à memória da cidade, consagradas em inúmeras letras de sambas, poemas de cordel e músicas de capoeira, assim como na literatura.

Em meados da década de 1920, a vida colorida das festas e feiras populares já havia despertado a curiosidade de jovens intelectuais e boêmios soteropolitanos, tais como Jorge Amado, Edison Carneiro, Áydano do Couto Ferraz, Guilherme Dias Gomes, João Cordeiro, Dias da Costa, Alves Ribeiro, Sosígenes Costa, Válder da Silveira e Clóvis Amorim. São deles as primeiras descrições literárias e etnográficas da vida na Rampa do Mercado Modelo, da sua música, suas personagens e seus mistérios, hoje considerados, por alguns, como exemplos precoces do Modernismo brasileiro na Bahia<sup>12</sup>. Esta tradição, bem recorda o autor, durou até o final da década de 1960, quando o então prefeito Antônio Carlos Magalhães, outro grande transformador da cidade, na linha de J.J. Seabra<sup>13</sup>, priorizando a ampliação da estreita ligação entre as avenidas da França e Lafayette Coutinho (Contorno) – impedida, até então, pela arquitetura opulenta do velho mercado –, encerrou, de forma definitiva, a trajetória de um edifício de grande importância na história da cultura popular baiana.

Para entender o sistema que se formou até 1950 no entorno da Baía de Todos-os-Santos, tendo Salvador como o centro da região, deve-se recorrer à teoria das regiões nodais e lugares centrais, de Christaller ([1933] 1965). Ele parte da consideração de que as regiões se estruturam em função da localização dos núcleos urbanos na rede intermodal de transportes, evidenciando a distribuição interna dos fluxos de mercadorias para os centros primários de disseminação e destes para as maiores áreas de consumo dentro e fora do espaço regional.

Nessa medida, os pontos ao longo do sistema viário que concentram os serviços comerciais e de apoio às atividades produtivas tendem a conformar áreas de maior dinamismo dos processos demográficos, de formação de renda e de geração de emprego. Esse processo induz a ampliação das vias que se direcionam dos municípios de menor porte para esses centros e a melhoria das linhas-tronco. Assim, ocorre uma intensificação das trocas intra e extrarregionais a partir desses pontos privilegiados de características estritamente urbanas, face aos efeitos multiplicadores decorrentes da concentração-expansão dos serviços e da população, que ali encontra maiores oportunidades de ocupação e de aquisição de renda.

A dinâmica urbana e o direcionamento das vias de penetração axial para essas grandes aglomerações regionais acabam por estabelecer uma ampla articulação das bases econômicas

<sup>12</sup> Fonte: <<http://www.portalmercadomodelo.com.br/historia-do-mercado-modelo-de-salvador>>

<sup>13</sup> Seabra (1913) e Antônio Carlos Magalhães (1970), para cumprir seus programas de modernização, não tiveram pena do patrimônio histórico, para desespero dos amantes das artes e da história. Passaram por cima até de igrejas seculares, como foi o caso, em 1933, da lamentável destruição da velha catedral da Sé, vendida pela igreja ao governador da época, Juracy Montenegro Magalhães. O dinheiro para a compra foi fornecido pela Companhia Circular (Bond & Share), que precisava abrir espaço para as linhas dos seus bondes.

da região com as que lhe são adjacentes e mesmo com outras mais distantes, a depender da sua posição no sistema de transportes e do seu porte demográfico. Tal cenário cria as condições para a realização de grandes e pequenos negócios, em todos os setores da economia, amplificados pela urbanização, que se acelera com o passar do tempo.

Esses lugares centrais são, na maioria das vezes – e não por acaso –, coincidentes com os pontos de convergência das vias de transporte, tornando-se locais de passagem obrigatória das cargas e de organização dos serviços de apoio à produção na região. Os centros assim constituídos e os espaços de influência direta das vias que para ali se direcionam definem, então, nódulos nas redes de transporte, em especial quanto à modalidade rodoviária, estabelecendo, de forma evidente, regiões nodais fortemente polarizadas por aqueles lugares centrais.

Na Bahia, no processo histórico de integração dos espaços regionais e do estado com outras macrorregiões do Brasil, Salvador foi um lugar central desde o período colonial, com o seu porto articulado às vias fluviais e aos roteiros litorâneos direcionados do Recôncavo e das áreas ao Sul e ao Norte para a ex-capital administrativa do Império português no Atlântico Sul.

Nessa condição, Salvador encerrou um ciclo da sua história urbana no período compreendido entre as décadas de 1960 e 1970, quando entrou em decadência o sistema de transporte que alimentava a cidade desde o período colonial e que se estruturava na Baía de Todos-os-Santos e no Recôncavo. Este sistema era operado pelos saveiros e, depois, por outras embarcações maiores da Companhia de Navegação Baiana.

A baía e seu sistema de rios tributários ligavam Salvador a Maragogipe; Cachoeira a São Félix e à entrada para o sertão, pelas veredas do Rio Paraguaçu; Santo Amaro da Purificação, pelo Subaé; e Nazaré das Farinhas, pelo Jiquiriçá. A partir de 1941, o Porto de São Roque do Paraguaçu e a Estrada de Ferro de Nazaré (EFN) faziam a ligação até a cidade de Jequié, no Sudoeste do estado, num percurso de 290 km que servia a 37 cidades do interior baiano. Esse sistema era responsável pelo abastecimento da capital, sendo despejada diariamente, na Rampa do Mercado Modelo e na Feira de Água de Meninos, uma variedade de produtos que iam dos hortifrutigranjeiros até materiais de construção provenientes das olarias do Recôncavo.

A cidade, então, era monocêntrica, tendo seu eixo urbano fixado na região do Comércio – na área compreendida entre o Mercado Modelo e a Praça Conde dos Arcos, no sopé da Montanha. Era a chamada Cidade Baixa. Ali funcionava o seu *central business district* (CBD) (ALONSO, 1964), composto, à época, pelas grandes casas atacadistas, trapiches, exportadoras e importadoras, empresas marítimas, de seguros e pelas principais instituições bancárias. A outra parte, contígua, ficava na chamada Cidade Alta, num trecho que começava na Praça Castro Alves e terminava na Praça da Sé. Ali se localizava o centro político, administrativo e religioso, as casas comerciais do varejo de luxo (Rua Chile), restaurantes, teatros, cabarés, cinemas e hotéis de luxo, como o Palace e o Meridional – este último, um lindo exemplo da arquitetura baiana de estilo moderno europeu do início do século XX.

Do Farol da Barra até a Península de Itapagipe, toda a cidade voltava-se para a Baía de Todos-os-Santos. A área litorânea na face Leste, que ia da Ponta do Padrão, na Barra, até Itapuã, era escassamente povoada. A Pituba, por exemplo, era uma fazenda.

Nas décadas de 1960 e 1970, um conjunto de fatores econômicos e urbanísticos contribuiu para desarticular o sistema da Baía de Todos-os-Santos e modificar radicalmente a estrutura urbana de Salvador. No plano econômico, a consolidação do programa rodoviário federal para o Nordeste, com a pavimentação da BR-116 (Rio-Bahia), da BR-101 (litorânea) e da BR-324 (Feira de Santana-Salvador), talvez tenha sido o mais importante dos fatores aqui referidos, viabilizando o modelo econômico regional em construção. Esse quadro assegurou as condições para a redução da capacidade ociosa do parque fabril do Sudeste, com a abertura de novos mercados. A ligação de Salvador ao Sudeste do país eliminou a concorrência – dada a baixa competitividade das indústrias locais – e tornou obsoleto o velho sistema de transporte. A Cidade da Bahia, exaltada nas páginas de Jorge Amado e de tantos poetas, começou a perder seu encanto e a sua magia. Os saveiros foram desaparecendo, posto que, sendo românticos, não eram rentáveis. Ademais, a indústria naval de Valença/Camamu, que respondia por sua manutenção e reposição, entrou em crise quando os órgãos ambientais proibiram a derrubada das grandes árvores que forneciam a madeira, matéria-prima básica para a sua construção. A Estrada de Ferro de Nazaré (conhecida em toda a região pelos três fonemas nordestinos Ê-FÊ-NÊ), que desde a sua criação, no final do século XIX, era deficitária, foi extinta pelo governo, dominado por uma mentalidade capitalista segundo a qual o lucro tinha primazia sobre o social. A EFN era um caso típico de empreendimento cuja existência com o subsídio governamental se justificava, pois o serviço que prestava, democratizando o transporte de baixo custo para milhares de pequenos agricultores<sup>14</sup>, em um território imenso, dava sentido à sua operacionalização. Basta ver o que ocorreu nas 37 cidades servidas pela ferrovia depois da sua extinção. Todas, à exceção de Santo Antônio de Jesus (que é um entroncamento rodoviário servido pela BR-101), definharam. E Salvador perdeu um importante mercado e fonte de abastecimento. Na medida em que esse sistema da Baía de Todos-os-Santos e do Recôncavo entrava em colapso e a economia do Sudeste começava a penetrar em Salvador, a cidade começou a voltar sua face para o litoral do Atlântico.

Nos anos transcorridos entre as décadas de 1960 e 1970, a velha capital provincial sofreu o impacto das mudanças ocorridas na economia nacional. As antigas fábricas têxteis da Frederico Pontes (Boa Viagem), como a Empório Industrial do Norte e outras menores, fecharam as portas, dispensando muitos trabalhadores<sup>15</sup>, que, dadas as condições do desemprego estrutural, foram engrossar a informalidade. O grande mercado grossista que dominava o Comércio, na Cidade Baixa, desapareceu, deixando para trás velhos sobrados que o Instituto

<sup>14</sup> Com o trem, o pequeno produtor colocava a sua mercadoria nos vagões de carga e levava pessoalmente para os mercados, sendo Salvador o mais procurado, por pagar melhor. As touceiras de angélicas dos brejos do Jiquiriçá desciam para enfeitar os altares da Conceição da Praia ou dos terreiros de santo. O caminhão estabeleceu um oligopsonio formado pelos poucos que podiam comprá-lo e que, na condição de intermediários, pagavam pouco ao produtor e cobravam muito do consumidor, matando, sem saber, a sua galinha dos ovos de ouro (SPINOLA, 2009).

<sup>15</sup> Só a Empório, que operava 899 teares, demitiu 697 operários em 1973, quando encerrou as suas atividades (SPINOLA, 2009).

do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) tombou, dificultando seu ajustamento aos padrões arquitetônicos exigidos pelo design moderno. Com o tempo, dado o impasse e a queda de braço entre o IPHAN e os proprietários, esses prédios transformaram-se em ruínas, entre as quais é emblemática a fachada em azulejo português da antiga firma atacadista Alves & Irmãos, fronteira ao Mercado Modelo, que está destruída.

Salvador deixou de sediar indústrias de peso significativo a partir da década de 1970, quando cerraram suas portas as empresas têxteis aqui localizadas e outras congêneres que não suportaram a competição com o parque industrial do Sudeste. O planejamento estadual localizou o Centro Industrial de Aratu (CIA) e o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec) nos municípios vizinhos, na RMS, reservando para a capital o papel de cidade dormitório e provedora de serviços.

No período em análise (1960-1970), a política de industrialização fundamentada na construção do CIA e do Copec, na RMS, combinada com a atração de investimentos mediante a oferta de externalidades nestes distritos industriais, atraiu para Salvador um significativo fluxo migratório. Para isso também contribuiu o ingresso de substanciais transferências de recursos federais, através do BNDE, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (a fundo perdido) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH/ BNH), o que ativou o mercado regional baiano. Iniciou-se a realização de um impressionante conjunto de obras de infraestrutura física e urbano-social, de conjuntos habitacionais e de montagem industrial, notadamente no CIA e no Copec, que expandiram consideravelmente a criação de empregos. Por fim, ocorreu a integração dos projetos baianos com os do governo federal, notadamente no que se refere à petroquímica. Tal fato disponibilizou financiamento público preferencial, através do sistema de incentivos fiscais federal e estadual, promovendo uma transferência considerável de empresas da Região Sudeste para a Bahia, muitas do tipo *footloose*, que fecharam suas portas ou retornaram às origens após o esgotamento do prazo do benefício concedido.

A construção do CIA e do Copec, da Caraíba Metais, do parque da Ford, além de outros projetos de infraestrutura, aumentou consideravelmente o fluxo de migrantes das regiões Sudeste e Sul para a Bahia, segundo o IPEA e o IBGE. Salvador foi contemplada com um parte significativa desta população, notadamente paulistas e gaúchos. E foi preponderantemente uma mão de obra qualificada, recrutada para a indústria petroquímica e outros projetos de grande, médio e pequeno porte.

A influência desses “novos baianos” na cidade de Salvador vem se fazendo sentir gradualmente, pois eles passaram a formar, com muita representatividade, uma classe média alta no circuito superior da cidade, graças ao nível educacional mais elevado e ao poder de compra. É o que se denomina de gradativa “paulistização” de Salvador.

Esta constitui uma hipótese de trabalho a conferir, sobretudo quando os órgãos estaduais de informação se dispuserem a fornecer dados mais completos sobre as migrações.



Notam-se, contudo, a partir da observação empírica, sinais evidentes de mudanças comportamentais em alguns segmentos culturais da cidade. Em síntese, a Salvador mágica, jorge-amadiana, morreu nas décadas de 1970 e 1980, e isso se reflete na perda de criatividade dos músicos atuais e em muitos outros elementos da cultura local, que tanto encantava a quem vinha de fora.

Por fim, nas transformações espaciais de Salvador, destaca-se a reforma urbana nas administrações de Antônio Carlos Magalhães, quando prefeito e, posteriormente, no seu primeiro governo do estado.

A abertura das avenidas de vale (Bonocô, Ogunjá, Garibaldi), as avenidas estruturantes, como a Luís Viana Filho (Paralela), a Magalhães Neto, a Tancredo Neves, a Juracy Magalhães Júnior, a Dorival Caymmi, a Antônio Carlos Magalhães, e a requalificação da Octávio Mangabeira modificaram completamente a antiga funcionalidade da urbanização portuguesa.

Ditado por um rodoviarismo extremado, esse processo empurrou a população pobre para a periferia, exacerbando a segregação social. Com recursos do BNH, ocuparam-se os grotões de terras mais baratas e se construíram bairros populares, como Cajazeiras e Castelo Branco; expandiram-se outros, como Pernambués e Cabula; e se criaram bairros verticalizados, como Pituba, Caminho das Árvores, Itaigara e o novo centro comandado pelo Iguatemi.

Com a construção do Centro Administrativo, na Paralela, a cidade tornou-se policêntrica. Os grandes shoppings acabaram com o comércio de rua, e os supermercados liquidaram as feiras. Queimaram o Mercado Modelo duas vezes, até transformá-lo num “shopping” de artesanato, queimaram a Feira de Água de Meninos, só restando a de São Joaquim que permanece com uma espada de Dâmocles sobre a cabeça, aguardando a chegada de um novo modernizador. A cidade ganhou novo vetor de expansão, na direção do litoral Norte, onde se conurba com os municípios de Lauro de Freitas e Simões Filho e segue para os litorais de Camaçari e Mata de São João. Firmaram-se os dois vetores de crescimento como vértices abertos de um triângulo escaleno. Na direção Noroeste, margeando a Baía de Todos-os-Santos, a Suburbana comanda o vetor dos pobres, e no sentido Nordeste, seguindo a linha do litoral atlântico, a Avenida Luís Viana Filho (Paralela) e a Estrada do Coco (BA-099) comandam o vetor dos ricos. Entre eles, espraia-se, numa topografia irregular, um Miolo que reúne a pobreza e a classe média baixa.

Segundo Souza (2000, p. 60) é notória a ausência de grandes equipamentos urbanos nas zonas habitacionais Oeste e Norte da cidade, correspondendo ao Subúrbio Ferroviário e ao Miolo que, como visto, representam as áreas de moradia da maioria da população com predominância de rendas mais baixas.

## CONCLUSÃO

Neste texto, foram analisadas Salvador e a sua problemática, demonstrando que a cidade cresce e se transforma em função da pobreza que abriga e se espalha em seu território. Não é mais a pobreza do miserável famélico descrito no passado por Josué de Castro e outros cientistas sociais. É o pobre subsidiado pelos programas sociais do governo, estilo Bolsa Família, que, não por acaso, conferiu 70% dos votos à candidata do governo nas eleições presidenciais de 2014. É um pobre que não passa fome, está na faixa da segurança alimentar, mas não produz. Constitui sempre uma carga e não agrega valor econômico ou social à cidade que o sustenta. Engrossa as fileiras do crime organizado, do tráfico de drogas, que seduz com ganhos rápidos uma juventude ávida de adquirir os bens de grife tentadoramente expostos nas vitrines de um capitalismo permanentemente em busca do lucro. Quando “são do bem”, ingressam no mercado informal, no qual são manipulados por comerciantes que neles encontram uma forma de ampliar as suas vendas livres

de impostos. Não é por acaso que Salvador é a capital do desemprego no país e corre célere para reproduzir o modelo de Lagos, capital da Nigéria, no que tem de pior.

As pesquisadoras Ângela Maria de Carvalho Borges e Inaiá Moreira de Carvalho apresentaram, em 2012, os resultados do estudo Observatório das Metrôpoles, do INCT, sobre a relação entre segregação socioespacial e mercado de trabalho, com base na experiência de Salvador. Demonstraram que, em 2010, persistiam aqui uma alta taxa de desemprego (13%) e grandes contingentes de pessoas na informalidade (17,6% empregados sem carteira; 18,7%, conta própria; e 1,1%, não remunerados). Esses indicadores confirmam um mercado de trabalho marcado pela pobreza. Borges e Carvalho (2012, p. 5, grifo nosso) afirmam:

Trata-se de indicadores de um mercado de trabalho marcado pela pobreza da maior parte das ocupações que gera e, que por isso mesmo, se constitui em um dos principais mecanismos de reprodução da pobreza e da desigualdade no município da capital [...] forte participação das atividades de Serviços e do Comércio na ocupação total (82,7%), com os Serviços Domésticos respondendo, isoladamente, por cerca de 9,1 desse total. Finalmente, as ocupações mais bem remuneradas são em número bastante reduzido - apenas 6,4% dos ocupados alcançava a classe de rendimento de 10 ou mais salários mínimos considerando a soma de todos os trabalhos - *encontrando-se a maioria (68,9%) na faixa de até 2 salários mínimos de rendimento mensal, sendo que 39,4% ganhava, no máximo, até um salário mínimo.*

A segregação social, na forma espacial como hoje se manifesta, teve origem na década de 1970, com as intervenções urbanas então processadas, que mudaram o estilo de vida da velha capital baiana.

Como bem definiu Sampaio (1999, p. 228), foi como o capital imobiliário encontrou o campo fértil necessário aos seus negócios: “A malha expandida, com extensas áreas de terras vazias próximas às vias, e a legislação urbanística flexibilizada no sentido horizontal e vertical, implodindo a velha forma-urbana de característica mononuclear herdada do século XIX”.

O antigo entreposto comercial ancorado em seu cais de pedra fixado no porto seguro da Baía de Todos-os-Santos passou a ser concebido segundo um partido radioconcêntrico, no qual, ao seu “casco antigo”, como cabeça do sistema, foi reservada uma função turística, deslocando-se para um novo centro – no eixo Cabula-CAB/Iguatemi-Rodoviária-Tancredo Neves – as funções de governo e de CBD<sup>16</sup> da cidade.

Ao se promover uma infraestrutura fora do território de Salvador, criando-se um complexo de externalidades industriais (CIA/Copec), de modo a atrair capitais e investidores de fora da região, remodelou-se a cidade, destinando-a às funções básicas de área de preservação do patrimônio histórico, paisagístico e cultural, com ênfase para o turismo, e ao papel de dormitório e prestadora de serviços<sup>17</sup>.

Assim, segundo Sampaio (1998, p. 229), Salvador passou a ser condicionada por fatores externos ao seu território político-administrativo.

As novas vias arteriais e regional levarão a cidade-real a se expandir, não exatamente como a cidade-ideal desenhada por Sergio Bernardes, mas numa configuração outra – descentralizada em que o sprawl da metropolização é a tônica da forma-urbana polinuclear.

Porém, ao se considerar o tipo de ocupação que ocorreu em sua periferia, com a predominância de uma população de baixa renda e precário nível instrucional, o que se assistiu foi à disseminação de “centros de subsistência”, dotados de bens centrais de alcance limitado e threshold<sup>18</sup> reduzido, sem maior poder de polarização.

Salvador ficou pobre e atraiu mais pobres, consolidando-se numa posição de metrópole de baixa renda.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLI, I. *Memórias históricas e políticas da província da Bahia*. Salvador: Imprensa Oficial, 1919.

ALONSO, W. *Location and land use: toward a general theory of land rent*. Boston: Harvard University Press, 1964.

AMARAL, B. H. do. *História da independência da Bahia*. Salvador: Progresso, 1957.

ARAU, J. In ISARD, Walter. *Metodos de analisis regional*. Barcelona: Ariel, 1971.

<sup>16</sup> *Central business district* (ALONSO, 1964).

<sup>17</sup> Serviços típicos oferecidos nos circuitos inferiores da economia, ao qual se refere Santos (1958).

<sup>18</sup> É o mercado mínimo (população ou renda) necessário para efetivar a venda de um bem ou serviço particular.

PNUD, *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*. – Brasília: Ipea, FJP, 2014. 120 p. – (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil).

BLAUG, M. *Teoría económica en retrospectión*. México: FCE, 1985.

BORGES, A. M. de C.; CARVALHO, I. M. de. Segregação urbana e emprego: observações preliminares sobre Salvador. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., 2012, Lindóia, São Paulo. *Trabalhos apresentados...* Lindóia, SP: ABEP, 2012, p.5

BOXER, C. R. *A idade de ouro do Brasil: dores de crescimento de uma sociedade colonial*. Trad. Nair de Lacerda. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

BRAUDEL, F. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme: Xve XVIIIe siècle*. Lisboa: Teorema, 1979. 3 v.

BUENO, E. *A coroa, a cruz e a espada*. São Paulo: Objetiva, 2006. (Coleção Terra Brasilis).

CACCIAMALI, M. C. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 19, p. 25-48, 1989. Número especial.

CANTILLON, R. *Essai sur la nature du commerce en générale*. Paris: Fletcher Gyles, 1755.

CARVALHO, Inaia. PEREIRA, Gilberto Corso *Dinâmica metropolitana e segregação socioespacial*. Salvador: CRH, 2007

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

CHRISTALLER, W. *Central places in Southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

CORAGGIO, J. L. *Desarrollo humano, economia popular y educación*. Buenos Aires: REI, 2008.

CORRÊA, R. L. *Estudos sobre rede urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. COSTA, L. C. Registro de uma vivência. São Paulo: Empresa das Artes, 1995.

COUTINHO, M. C. Espaço e economia no Sistema de Cantillon. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 97-116, jan./abr. 2005.

CPRM. Companhia Brasileira de Pesquisa de Recursos Minerais. *Projeto Caminhos Geológicos da Bahia – Painel Falha de Salvador*, Disponível em [http://www.cprm.gov.br/publique/media/Painel\\_Falha.pdf](http://www.cprm.gov.br/publique/media/Painel_Falha.pdf) Acesso em dez.2014.

CRUZ, R.; SPINOLA, N. Evolução do perfil da distribuição de renda em Salvador. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 4, n. 6, jun. 2002.

FLEXOR, M. H. Ochi *J.J. Seabra e a reforma urbana de Salvador*. Tema apresentado no 49º ICA - Congresso Internacional de Americanistas Quito julho de 1997. Disponível em: <http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/49CAI/Flexor.htm> Acesso em dez.2014

GALLAGHER, E. V. *Introduction to new and alternative religions in America*. New York: Greenwood Publishing Group, 2006. 5 v.

GONÇALVES, Ana Maria. *Um defeito de cor*. Rio de Janeiro: Record, 2006

GORDILHO, Ângela. *Limites do Habitar; segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2000.

HASSENPLUG, D. *Sobre centralidade urbana*. jun. 2007. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.085/235>. Acesso em: jun.2010

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades: 1957*. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

\_\_\_\_\_. *Regiões de influência das cidades: 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Cidades*, Rio de Janeiro: IBGE, 2014
- LAJUGIE, J. LACOUR, C. DELFAUD, P. *Espace régional et aménagement du territoire*. Paris: Dalloz, 1985.
- LIMA, Vivaldo Costa. *A Família de Santo nos Candomblés Jeje-Nagôs da Bahia*. Bahia. Salvador: Progresso, 1977.
- LÖSCHE, A. *The economics of location*. New Haven: Yale University Press, 1954.
- MACHADO, T. M. B. *Ancestralidade em Salvador-Bahia*. Salvador: Fundação Osvaldo Cruz, 2008.
- MATOSO, K. *Bahia a cidade do Salvador e seu mercado no século XX*. São Paulo: Hucitec, 1978.
- OHLIN, B. *Comercio interregional e internacional*. Barcelona: Oikos: 1971.
- PONSARD, C. *Histoire des théories économiques spatiales*. Paris: A. Colin, 1958.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. SEDHAM / COPI *Cadernos da cidade*. Salvador: Ano I, No 1— Junho de 2009
- REGINA, M.; FERNANDES, R. A segregação residencial em Salvador no contexto do miolo da cidade. *Cadernos do Logepa*, João Pessoa, PB, v. 4, n. 1, p. 39-46, 2005.
- ROBBINS, L. *A history of economic thought*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- SAMPAIO, A. H. L. *Formas urbanas: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador*. Salvador: Quarteto Editora; UFBA, 1999.
- SAMPAIO, C. N. *50 anos de urbanização: Salvador da Bahia no século XIX*. Rio de Janeiro: Versal, 2005.
- SANTOS, J. A reestruturação da cidade de Salvador: conflitos e interesses na lógica da centralidade urbana. *GeoTextos*, Salvador, v. 6, n. 1, jul. 2010.
- SANTOS, M. *Zonas de influência comercial no Estado da Bahia*. Salvador: Progresso; UFBA, 1958.
- SANTOS, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1959.
- SANTOS, M.; KAYSER, B. Espace et villes du tiers monde. *Revue Tiers Monde*, Paris, v. 7, n. 45, p. 7-13, 1971.
- SCHUMPETER, J. A. *História da análise econômica*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. p. 114-118. v. 1.
- SETPS. *História do Transporte Urbano em Salvador*. Sindicato das Empresas de Transporte Público de Salvador. Disponível em: [http://www.setps.com.br/sistema\\_transporte/historia\\_transporte/historia.htm](http://www.setps.com.br/sistema_transporte/historia_transporte/historia.htm) Acesso em dez. 2014
- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Contexto, 1998.
- SOARES, A. M. C. Salvador: pobreza, figurações e territórios. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 8., 2007, Recife. *Anais...* Recife: UFPE, 2007.
- SOUZA, A. G. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras: (re)qualificando a questão para Salvador- BA. *Cadernos MetrÓpole*, [Salvador], n. 5, p. 63-89, 2001.
- SOUZA, C. *O Projeto Amazon e seus impactos na RMS*. Salvador: Seplantec; SPE, nov. 2000.
- SPÍNOLA, N. D. *Economia cultural de Salvador*. Salvador: Unifacs, 2003.
- \_\_\_\_\_. *A trilha perdida*. Caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX. Salvador: Unifacs, 2009.

SPÍNOLA, N. D. A influência africana na economia cultural Baiana. *Cadernos de Estudos Africanos*, Lisboa, n. 23, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Réquiem para a cultura popular. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 10., 2011, Natal, RN. *Anais...* Natal, RN: [s.n.]. 2011.

SPOSITO, M. E. B. (Org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

STALEY, E.; MORSE, R. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Atlas. 1971.

VIANNA FILHO, L. *O negro na Bahia*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1946.



## OS SERVIÇOS INTENSIVOS EM CONHECIMENTO NA METRÓPOLE BAIANA<sup>1</sup>

*Thiago Reis Góes\**  
*Murilo de Passos Lima\*\**

### INTRODUÇÃO

A globalização traz impactos que vão além da reestruturação de empresas e dos mercados, sendo capaz de redesenhar e promover alterações na divisão internacional e nacional do trabalho, bem como provocar modificações significativas nas funções e dinâmicas das metrópoles regionais, nacionais e globais. Há uma estreita associação entre a reestruturação econômica e a reconfiguração espacial, imposta pelo processo de globalização, com reflexos relevantes sobre as cidades.

Atualmente, se presencia o processo de produção do espaço social que corresponde a um capitalismo globalizado e financeirizado. Com a globalização e a reestruturação produtiva e organizacional, as empresas se realocalizaram em novos territórios, buscando posicionar-se estrategicamente, como forma de garantir competitividade, sustentabilidade e expansão. Assumem papel destacado nesse contexto as grandes cidades, nas quais estão concentrados não só a infraestrutura e prestadores de serviços especializados como também a mão de obra qualificada.

As metrópoles, em função das suas infraestruturas – urbana, econômica, de mão de obra –, constituem-se em grandes centros de serviços. Tal centralidade intensificou-se na medida em que a capacidade de gerar e de absorver conhecimento e informação vem sendo considerada fundamental em uma economia mundial e amplamente apoiada na produção e no uso de conhecimento e informação (KON, 2004; FREIRE, 2006).

A teoria crítica urbana dá ênfase ao caráter político, socialmente disputado e, portanto, maleável do espaço urbano, a respeito do qual se observa uma contínua transformação, sendo este lugar meio e resultado de relações de poder social e historicamente estabelecidas (LEFEBVRE, 2002). Para Santos (1992), a questão urbana assume diferentes formas históricas e geográficas em cada uma das fases do desenvolvimento capitalista. A cada movimento da sociedade, o espaço incorpora outras funções, definindo uma nova organização, que também está submetida às formas do passado. Nesse sentido, ainda de acordo com Santos (1992), o

\* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor adjunto da Escola de Negócios da Universidade Salvador (Unifacs).

\*\* Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Salvador (Unifacs).

<sup>1</sup> Trata-se de um esforço para o avanço empírico-teórico do trabalho desenvolvido no âmbito da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2011), do qual o autor participou.



espaço (social) é um produto (social). O modo de produção projeta sobre o território suas relações e reage sobre elas.

Para a investigação da questão urbana, necessita-se contar com um fundamento teórico que explique qual é o papel do espaço urbano em uma determinada dinâmica social e como se produz esse espaço ao longo do processo histórico (MATTOS, 1999). Sassen (2003) ressalta a importância que as grandes cidades assumem como centros nodais em torno dos quais se articulam as dinâmicas da acumulação e das novas tecnologias, funcionando como pontos estratégicos para as operações econômicas globais.

A autora salienta a tendência de reconcentração das atividades de serviços nas metrópoles, fenômeno muitas vezes relacionado à “nova economia pós-industrial”, devido ao crescimento dessas atividades nos centros urbanos, em detrimento da indústria. Mais do que a centralidade em algumas metrópoles, observa-se a concentração dos serviços especializados em espaços específicos no âmbito intraurbano das grandes cidades, enquanto os menos qualificados normalmente estão pulverizados na rede urbana.

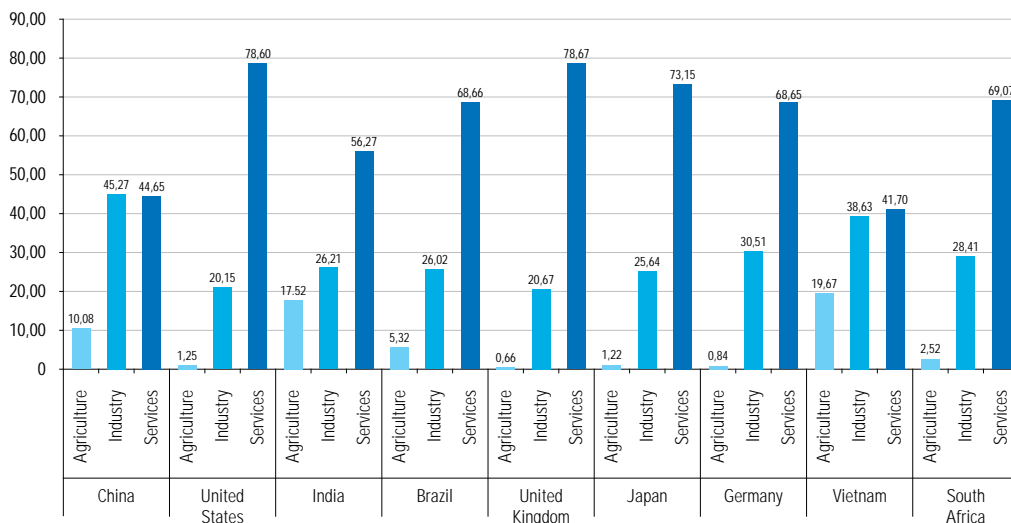
Nesse sentido, este trabalho aborda a temática da globalização e da reestruturação produtiva da RMS. Em um cenário de ampliação do setor terciário – e de mundialização dos fluxos econômicos –, o desafio é entender como a reestruturação produtiva, verificada mais intensamente na segunda metade dos anos 1990 do século XX, imposta pelo novo paradigma econômico e produtivo, tem alterado as características da atividade de serviços da Região Metropolitana de Salvador (RMS), sobretudo no sentido do seu direcionamento para os chamados serviços intensivos em conhecimento (SIC). Trata-se de um ensaio teórico, mas que analisa a evolução do número de estabelecimentos e do estoque de emprego das atividades de serviços com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho, Emprego e Renda (BRASIL, 2010). Nesse sentido, busca-se contribuir com o debate e com pesquisas futuras sobre a temática.

As informações da RAIS permitem observar a evolução, na metrópole baiana, tanto do ponto de vista do emprego quanto do número de estabelecimentos das atividades de serviços mais aderentes ao conceito de SIC.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Inicialmente, será apresentada uma discussão teórica acerca da ascensão das atividades de serviços no contexto atual e sua relação espacial. Posteriormente, discute-se o conceito de serviços intensivos em conhecimento. Na quarta seção, a partir dos dados da RAIS, observa-se o comportamento dos SIC na RMS. Por fim, são tecidas algumas considerações sobre a temática trabalhada.

## GLOBALIZAÇÃO, ASCENÇÃO DAS ATIVIDADES DE SERVIÇOS E O ESPAÇO URBANO

Historicamente, as atividades de serviços eram tratadas como residuais em relação aos demais setores. Os economistas clássicos<sup>2</sup> as definiam como improdutivas e apenas complementar à indústria e à agropecuária. Entretanto, desde meados do século XX, o setor vem crescendo em participação relativa no produto interno bruto (PIB) e, atualmente, possui a maior parcela no valor adicionado do PIB, quando comparado com a indústria e a agricultura, fato que se mostra mais evidente nos países desenvolvidos (Gráfico 1). Mesmo nos ditos “em desenvolvimento”, essa participação se sobrepõe à dos outros setores. Entretanto, conforme destaca Kon (2004), a presença de serviços de peso numa determinada economia não significa, necessariamente, a modernidade própria das economias em estágio avançado. O fato pode representar, ao contrário, atraso e debilidade dos demais setores econômicos, uma vez que a área de serviços absorve o excedente dos outros.



**Gráfico 1**  
Composição setorial do PIB (em %) – 2014

Fonte: Banco Mundial (2014).

O setor terciário mostra crescente relevância na economia brasileira, ao evoluir junto com o aumento da renda e o desenvolvimento econômico e social. O avanço do produto interno bruto tem sido influenciado significativamente por esse setor. O crescimento anual dos serviços mostra-se geralmente em linha com o do PIB, embora, em alguns momentos, essa expansão tenha sido fundamental para mitigar uma queda geral da economia. A ampliação da renda e do consumo de massa tem incentivado o desenvolvimento do comércio e dos serviços, que estão entre os setores que mais empregam desde 2003. Apenas em 2013, de acordo com os

<sup>2</sup> Sobretudo Smith e Ricardo.

dados do Caged/MTE (BRASIL, 2010), comércio e serviços responderam por 76% do saldo total de empregos criados com carteira assinada, ao adicionarem, respectivamente, 305 mil e 546 mil postos de trabalho.

De acordo com Kon (2014), “[...] o lugar dos serviços na economia mundial na atualidade é primordial pela função de facilitar todas as transações econômicas não apenas fornecendo insumos essenciais para as manufaturas, mas também permitindo inter-relacionamentos para frente e para trás”.

O setor ganhou espaço com o advento das mudanças tecnológicas (a partir dos anos 1970), que aumentaram a produtividade da indústria e, concomitantemente, a necessidade de mão de obra especializada. Dada sua heterogeneidade e flexibilidade, o setor terciário foi capaz não só de absorver o trabalhador pouco qualificado (em condições de subemprego), como também de exercer um papel de liderança, através do fornecimento de conhecimento especializado, chave para a continuidade do progresso tecnológico (KON, 2004).

A ascensão das atividades de serviços está relacionada à globalização, entendida como um processo de internacionalização do comércio, das finanças, da produção e da informação, que, ao possibilitar a transnacionalização dos fluxos econômicos, aprofundou a integração econômica, social, cultural e política.

O fenômeno da globalização está relacionado com o processo de reestruturação produtiva (esgotamento do padrão de acumulação pautado no modelo de produção fordista e surgimento de um modo mais flexível). Tais fenômenos, por sua vez, só se tornaram possíveis com o advento das tecnologias de informação e comunicação (TICS). O novo paradigma produtivo baseado na microeletrônica permitiu a fragmentação da grande firma vertical, pois as novas tecnologias possibilitaram a coordenação das diversas unidades semiautônomas, que se desintegraram.

A intensificação da concorrência em escala global levou as empresas a adotarem novas estratégias – com vistas a aumentar a competitividade –, destacando-se, dentre elas, a terceirização de atividades consideradas secundárias. A terceirização pode ser compreendida como a externalização de algumas atividades inerentes ao processo produtivo que eram realizadas no interior das grandes empresas e passaram a ser feitas por outras firmas. Essas atividades compreendem serviços que não constituem a tecnologia central ou mesmo o foco de negócio da empresa. Assim, são as tarefas auxiliares, porém fundamentais nos processos produtivos, que passaram a ser externalizadas. É nesse contexto que se observa o crescimento dos serviços, sobretudo aqueles de apoio às atividades produtivas (KON, 2004).

Soma-se a isso a tendência à qualificação e promoção da força de trabalho e ao maior acesso à informação, que tem se tornado o principal fator de produção no atual paradigma tecnológico, no qual se observa a substituição paulatina de tecnologias intensivas em capital e energia por outras intensivas em informação (recursos intangíveis). “Por trás da expansão do setor de serviços, diretamente em termos de emprego, e indiretamente em termos de seus efeitos sobre o produto, está o desenvolvimento da economia da informação” (CASTELLS apud KON, 1997, p. 12).

Do ponto de vista espacial, as atividades de serviços tendem a se concentrar em aglomerações urbanas. Sassen (2003) ressalta a importância que as grandes cidades assumem como centros nodais em torno dos quais se articulam as novas dinâmicas da acumulação baseadas em serviços, funcionando como pontos estratégicos para as operações econômicas globais.

Para Castells (1999) e Sassen (1999), o processo de globalização é capaz de provocar alterações diferenciadas nas funções e dinâmicas das cidades, que tendem, cada vez mais, a se articular em redes mundiais. Segundo Sassen (2003), embora as novas tecnologias da informação facilitem a dispersão geográfica das atividades econômicas, a necessidade de integração do sistema requer acesso à contabilidade, aos serviços legais, à projeção econômica e a toda a classe de serviços especializados.

As cidades são lugares estratégicos na economia global, por concentrar tais serviços e por tender a configurar redes em circuitos mundiais. A rede é a nova topologia de organização da sociedade, e seu conceito passa a ser utilizado como componente explicativo dessa realidade, uma vez que representa um sistema formado por pontos nodais interconectados entre si. A concepção da rede rompe com a ideia de continuidade espacial dos fenômenos e da existência de uma única ordem que regula a organização do espaço econômico (CASTELLS, 1999).

Assim, com a globalização e o advento do paradigma tecnológico pautado nas TICs, observa-se a existência de uma nova configuração que se define a partir das grandes metrópoles, estabelecendo uma rede mundial na qual as cidades médias relacionam-se sem passar pelos circuitos locais e regionais.

O processo-chave, pela perspectiva da economia urbana, é a demanda crescente de serviços por parte de empresas de todos os segmentos da indústria e o fato de que as cidades são os locais preferenciais para a produção desses serviços, no âmbito global, nacional e regional. A intensidade dos serviços na organização econômica em geral, assim como as condições específicas da produção de atividades empresariais avançadas, incluindo aquelas em que as tecnologias de informação estão disponíveis, combinam-se para tornar certas cidades, uma vez mais, locais-chave de “produção” (KON, 2004, 1997 CASTELLS, 1999; SASSEN, 2003).

## A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR E OS SERVIÇOS INTENSIVOS EM CONHECIMENTO

No campo econômico, conforme destacam Lastres e Ferraz (1999), diversos estudiosos (FREEMAN, 1995; FORAY; LUNDVALL, 1996) reconhecem na informação e no conhecimento os elementos fundamentais da dinâmica da nova ordem mundial em conformação. A centralidade da informação e do conhecimento em um ambiente fortemente concorrencial e suas relações com os processos de geração e difusão de inovações justificam o fato de autores como Johnson e Lundvall (2005) referirem-se à nova ordem mundial como “era, sociedade ou

economia da informação e do conhecimento”, resultante de uma “revolução informacional” encampada pelas TICs. A importância e o papel desses elementos na “economia informacional” são enfatizados por Petit (2005) ao concluir que o conceito de economia baseada no conhecimento refere-se a uma situação na qual os agentes econômicos têm à sua disposição um volume sem precedente de informação e conhecimento que podem processar, armazenar e comunicar, aumentando, dessa forma, o alcance de suas estratégias. Lastres e outros (1998) corroboram os argumentos supramencionados ao destacar que a nova dinâmica internacional impôs a substituição paulatina de tecnologias intensivas em capital e energia e de produção de massa em favor da utilização de tecnologias intensivas em informação (recursos intangíveis).

Enfim, a intensificação da concorrência em um mercado globalizado tem exigido, cada vez mais, profissionais e serviços especializados, capazes de impulsionar ou mesmo promover a inovação, no seu sentido mais amplo, fonte de diferenciais de competitividade.

A produção do setor de serviços apresenta características que, em geral, são moldadas pelo grau de complexidade, especialização e evolução tecnológica das economias, as quais exigem a sua prestação em segmentos específicos de demanda, desde o atendimento aos mais simples requerimentos até as mais avançadas e modernas formas de participação.

Dessa maneira, a sua diversificação, assim como a sua intensidade, apresenta expressiva vinculação com as características econômicas de cada território, com as respectivas participações e inserção na divisão do trabalho, sejam em âmbito local, regional, nacional ou mesmo internacional, a depender da interconexão, do dinamismo e da articulação e inclusão da economia nos fluxos mundiais de capitais, bens e serviços.

Considerando tal linha de raciocínio, busca-se entender as principais características dos serviços e a sua importância nas economias, tendo em vista a sua intangibilidade, ampla mobilidade, grande dificuldade de mensuração e avanço setorial, especialmente nos espaços em que as economias oferecem as condições ideais para a sua difusão. Nesse sentido, serão utilizadas várias fontes de informação, com o intuito de se obter uma razoável compreensão sobre o seu crescimento setorial e especialização nas metrópoles, tendo em vista os avanços tecnológicos e reestruturações produtivas no espaço metropolitano, o processo de globalização e a influência das economias de escala na sua atração e espacialização.

A reestruturação produtiva, o processo de globalização e a crescente importância da informação e do conhecimento para obtenção de vantagens competitivas implicou o aumento da demanda por serviços prestados às empresas, principalmente os especializados.

A grande diversificação de atividades demandantes gera uma gama de diferentes serviços, que requerem o enquadramento em categorias para uma adequada classificação, necessária à identificação e definição daqueles mais modernos e mais especializados.

A ascensão dos serviços, sobretudo os mais avançados, e a sua importância mundial estão intimamente ligadas à crescente participação setorial no emprego e na geração de valor

agregado dos segmentos produtivos. Ademais, a estreita conexão com as áreas industriais e agrícolas, pelo fato de fornecer insumos fundamentais para o aumento da produtividade, tem colocado o setor em posição central no debate sobre a possibilidade de promover maior crescimento econômico. Tal situação é bem distinta daquela defendida pelos economistas clássicos, que consideravam os serviços uma atividade residual.

Conforme destaca Kon (1999), a definição e a classificação dos serviços, embora necessárias para a compreensão da evolução recente do setor, ainda é uma questão a ser melhor investigada e que gera debates consideráveis. Para a autora, em que pese a importância que a atividade vem ganhando em face da dinâmica econômica, os avanços na formulação de conceitos e tipologias em relação a ela têm sido lentos, até porque este tem sido um setor em constante mudança.

Para Freire (2006), a literatura apresenta uma classificação que tem como base o grau de informação e conhecimento incorporado nas distintas atividades do setor. O autor ressalta que muitas dessas atividades têm pequena capacidade de gerar valor, empregam mão de obra pouco qualificada, apresentam baixa incorporação tecnológica e estão pouco ou nada integradas aos processos de inovação. Por outro lado, ele destaca que há serviços que estão relacionados à inovação, exigem qualificação profissional, são fortemente baseados em informação e conhecimento, fornecem tecnologias de informação e auxiliam em processos inovadores. Esses são os chamados *knowledge-intensive business services* ou serviços intensivos em conhecimento (SIC).

Os SIC, segundo Freire (2006), aparecem na literatura separados em dois grupos: os t-kibs, ou *technological kibs*, que são fortemente voltados para a tecnologia (telecomunicações e informática – redes, desenvolvimento e consultoria em software e em sistemas, processamento de dados etc.); e os p-kibs, ou *professional kibs*, direcionados ao conhecimento administrativo, de regulação e de assuntos sociais (publicidade, treinamento, design, arquitetura e construção, contabilidade, advocacia, engenharia, P&D, consultoria em gestão, pesquisa de mercado e de opinião, ciências naturais, sociais e humanas, dentre outros).

A importância desses serviços está relacionada à sua grande capacidade de agregação de valor e forte possibilidade de contribuir com o processo de geração e difusão de inovação e conhecimento em um ambiente caracterizado por mudanças aceleradas, tanto nos mercados e nas tecnologias, como nos arranjos organizacionais. Entretanto, o próprio autor ressalta que identificar e selecionar quais serviços poderiam ser classificados como SIC é um grande desafio, evidenciando esta problemática na literatura internacional. O campo relativamente extenso para a aplicação das novas tecnologias, a constante destruição e recriação de barreiras entre os segmentos, as dificuldades para mensuração de serviços de natureza intangível e a impossibilidade de definir convenções estatísticas precisas em um ambiente em que as estruturas tecnológicas encontram-se em transformação são dificuldades citadas pelo autor para se definir com mais precisão os segmentos que compõem os SIC.

De acordo com Sassen (1999), os “serviços de comando” (“serviços avançados” ou “terciário de ponta”) necessários à nova economia globalizada e que podem ser uma aproximação coerente do que seriam os chamados SIC são aqueles que dão suporte ao restante da estrutura produtiva de uma determinada região ou mesmo definem funções regionais, tais como os serviços jurídicos.

Pode-se associar tal conceito ao proposto por Browning e Singelman (1978 apud KON, 1999), que sugerem a seguinte classificação: serviços às empresas, distributivos, sociais e pessoais. Mesmo com funções diferentes, esses distintos tipos de serviço têm se tornado intensivos em informação e conhecimento, devido ao grau de complexidade envolvido nos processos, embora com intensidades e formas diferenciadas de incorporação desses “ativos” intangíveis. Com base nessa classificação, considerando o trabalho realizado por Freire (2006) e ainda a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), (BRASIL, 2006), é possível propor uma definição para fins deste trabalho: são aquelas atividades intensivas em conhecimento e informação no conjunto de serviços prestados às empresas, nos serviços distributivos e nos sociais e pessoais.

Dentre os serviços prestados às empresas que são intensivos em informação e conhecimento destacam-se:

- a) consultoria em sistemas de informática, desenvolvimento de programas, processamento de dados, atividades de bancos de dados e manutenção e reparação de máquinas de escritório e de informática;
- b) telecomunicações;
- c) atividades jurídicas, contabilidade e auditoria, pesquisa de mercado e de opinião pública, gestão de participação acionária, assessoria em gestão empresarial, serviços de arquitetura e engenharia e de assessoramento técnico especializado, ensaios de materiais e de produtos e publicidade;
- d) atividades financeiras.

Os serviços de distribuição ganham destaque pela importância e pela capacidade de agregação de valor, como as atividades logísticas, que, cada vez mais, exigem avançadas técnicas de gerenciamento e distribuição. Elas incorporam, substantivamente, tecnologia e inovação e ganham peso nas economias modernas devido às oportunidades que se apresentam com o processo de flexibilização produtiva e a consequente possibilidade de agregação de valor no âmbito da circulação das mercadorias.

Nesse sentido, Kon (1999) ressalta que a intensificação da mudança tecnológica na área de transportes e comunicações e, particularmente, o advento da economia da informação têm sido responsáveis pelas transformações produtivas e pela internacionalização econômica. Esse fenômeno teve como resultado indireto a crescente integração de diversas modalidades de serviços com os processos produtivos de mercadorias, os quais passaram, gradativamente, a se revelar intensivos em serviços.

Tendo em vista que grande parte das mercadorias é produzida para um mercado mundial e que a convivência se dá em ambientes amplamente competitivos, cresce a importância dos mecanismos que reforçam as articulações socioeconômicas entre distintas regiões do planeta e, conseqüentemente, as atividades ligadas à logística, com maior ênfase em transportes, armazenagem e distribuição.

Dentro da classificação proposta por Brownin e Singelman (1978 apud KON, 1999), é possível identificar alguns serviços que possuem menor incorporação de conhecimento e informação e não exigem grande especificidade. Trata-se dos trabalhos prestados às famílias, ou seja, aqueles que apresentam normalmente baixa qualificação e remuneração, muitas vezes ofertados por profissionais autônomos e com pouca produtividade. Esses serviços tendem a crescer como decorrência do aumento do nível de renda per capita da população e do próprio crescimento demográfico.

### **Serviços na RMS com base na Relação Anual de Informações Sociais**

Para melhor estudo dos serviços na RMS, foi utilizada a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)<sup>3</sup> sob dois recortes temporais. Para os dados mais agregados, a análise foi realizada de 1996 (período inicial de intensificação da reestruturação produtiva no Brasil) a 2008 (informações mais recentes). O trabalho com os dados mais desagregados foi dividido em dois períodos: de 1996 a 2005 e de 2006 a 2012<sup>4</sup>.

Os registros da RAIS evidenciam que, em 1996, os estabelecimentos produtivos ligados às atividades de serviço, segundo classificação dos grandes setores do IBGE, representavam 47% das empresas existentes e respondiam por 69% dos empregos formais da região. Entre 1996 e 2008, o setor cresceu em relação ao número de empresas e geração de empregos formais (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2011). Tal trajetória permaneceu para os dados de 2012. Os serviços, nesse ano, responderam por 46% do total dos estabelecimentos formais da região. No que diz respeito ao estoque de emprego, observa-se um crescimento relevante de quatro pontos percentuais entre 2008 e 2012.

O estudo da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2011) verificou, a partir dos dados da RAIS, que, no período de 1996 a 2008, as mudanças ocorridas na economia da RMS não foram suficientemente significativas a ponto de alterar estruturalmente a sua base produtiva. As informações atualizadas para 2012 corroboram tal constatação, embora valha ressaltar o crescimento do número de empresas de serviços, conforme pode ser observado no quadro abaixo.

<sup>3</sup> Importante instrumento de coleta de dados do mercado de trabalho, instituído pelo Decreto n.º 76.900, de 23/12/75.

<sup>4</sup> As atividades econômicas da base de dados RAIS são definidas de acordo com a Classificação Nacional da Atividade Econômica (CNAE) estabelecida pelo IBGE. Devido ao processo de globalização e reestruturação, o IBGE viu a necessidade de criar uma nova tabela para as atividades econômicas brasileiras, a partir de 2006, chamada CNAE 2.0. Seu objetivo é reclassificar algumas atividades presentes na tabela anterior, a CNAE 1.0, e também convergir para uma classificação mais próxima ao modelo mundial (CIIU/ISIC).



Setor produtivo	Estabelecimentos			Emprego		
	Ano					
	2012	2008	2004	2012	2008	2004
Extrativa Mineral	66	68	49	4.072	4.903	1.104
Indústria de Transformação	3.799	3.236	2.487	93.668	78.567	58.559
Serviços Industriais de Utilidade Pública	93	73	62	14.217	11.125	9.682
Construção Civil	3.479	2.486	2.035	110.031	67.797	40.540
Comércio	24.050	20.440	18.330	178.475	144.381	115.620
Serviços	28.198	23.204	20.416	497.425	383.116	306.850
Administração Pública	170	176	172	226.356	251.853	230.323
Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	403	539	526	1.868	2.289	5.116
<b>Total</b>	<b>60.258</b>	<b>50.223</b>	<b>44.077</b>	<b>1.126.112</b>	<b>944.033</b>	<b>767.794</b>

**Quadro 1**  
Número de estabelecimentos e estoque formal de emprego na RMS

Fonte: RAIS (2014).

Para uma análise mais recente, de 2004 a 2012, pela qual é possível desagregar um pouco mais as atividades econômicas pela CNAE 2.0, é possível observar que os serviços de transporte e armazenagem e comunicação e os educacionais foram os que mais cresceram em termos de vínculos empregatícios – 79% e 75%, respectivamente. As atividades imobiliárias, de aluguéis e de serviços prestados às empresas também apresentaram expansão significativa (65%) entre 2004 e 2012 (Quadro 2). São atividades importantes, que requerem informação e conhecimento.

Serviços	Emprego		
	Ano		
	2012	2008	2004
<b>Total</b>	<b>497.425</b>	<b>383.116</b>	<b>306.850</b>
Agricultura, Pecuária, Silvicultura e Exploração Florestal	7	14	3
Indústria de transformação	405	568	1.053
Alojamento e alimentação	39.444	32.268	24.168
Transporte, armazenagem e comunicações	75.670	56.570	42.127
Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	14.401	13.247	10.717
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	224.176	165.825	135.525
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	1.343	1.173	92
Educação	49.304	36.881	28.071

**Quadro 2**  
Evolução do número de empregos formais em atividades de serviços selecionadas na RMS

Fonte: RAIS (2014).

Em geral, observando-se os serviços considerados mais intensivos em conhecimento, conforme definido na literatura, é possível notar o crescimento de pessoas com vínculos empregatícios nessas atividades (Quadro 3). Vale ressaltar que a série para dados mais desagregados é recente.

Serviços	Ano	
	2012	2008
<b>Total</b>	<b>497.425</b>	<b>383.116</b>
Telecomunicações	13.261	2.269
Atividades dos serviços de tecnologia da informação	7.485	4.848
Atividades de prestação de serviços de informação	2.203	2.667
Atividades de serviços financeiros	11.385	10.157
Seguros, resseguros, previdência complementar e planos de saúde	2.041	1.771
Atividades auxiliares dos serviços financeiros, seguros, previdência complementar e planos de saúde	1.320	1.787
Atividades imobiliárias	4.461	2.607
Atividades jurídicas, de contabilidade e de auditoria	6.568	3.470
Atividades de sedes de empresas e de consultoria em gestão empresarial	2.888	3.588
Serviços de arquitetura e engenharia	13.338	9.108
Pesquisa e desenvolvimento científico	2.336	1.828
Publicidade e pesquisa de mercado	1.896	1.528
Outras atividades profissionais, científicas e técnicas	3.851	2.950

**Quadro 3**  
Evolução do número de empregos formais em atividades de serviços desagregadas selecionadas na RMS

Fonte: RAIS (2014).

A análise dos resultados da RAIS de 2008 e 2012 permite perceber um grande crescimento no mercado de tecnologia da informação (TI) na Região Metropolitana de Salvador, inclusive com aumento das empresas especializadas no desenvolvimento de programas de computador sob encomenda. Em 2008, eram reconhecidas 41 empresas, e, em 2012, esse número subiu para 118. Uma classe de atividade econômica que apresentou expansão bastante significativa nesse período foi a de desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis. Em 2008, o mercado tinha apenas 17 empresas desse tipo, e, em 2012, foram registradas 47, um aumento de 30 estabelecimentos. Nota-se também que, mesmo com o crescimento de outros ramos, ainda predomina fortemente, na RMS, o suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação. Em 2008, havia 206 firmas atuando nessa área, o que já era um número bastante expressivo em se tratando da RMS, sendo que, em 2012, foram anotadas 221 empresas (Quadro 4).

Atividade produtiva	Ano	
	2012	2008
Desenvolvimento de Programas de Computador Sob Encomenda	118	41
Desenvolvimento e Licenciamento de Programas de Computador Customizáveis	47	17
Desenvolvimento e Licenciamento de Programas de Computador Não Customizáveis	32	23
Consultoria em Tecnologia da Informação	65	54
Suporte Técnico, Manutenção e Outros Serviços em Tecnologia da Informação	221	206
<b>Total</b>	<b>483</b>	<b>341</b>

**Quadro 4**  
Evolução do número de estabelecimentos de serviços de informática na RMS

Fonte: RAIS (2014).

O estudo da SEI, de 2011, observa que a grande participação das atividades de suporte técnico e manutenção na RMS ia de encontro ao que se verificava na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). De acordo com o referido estudo, o crescimento das atividades de informática na RMSP se concentrava e apresentava tendência de expansão nas áreas de consultoria em software. Isso pode ser explicado pelo fato de que os serviços dessa área na RMSP atuam em uma plataforma nacional ou mesmo global, diferentemente das empresas que exercem suas atividades na RMS, que têm uma ação regional de suporte a outros serviços desenvolvidos na região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que se tenha feito um esforço empírico buscando avançar nas discussões sobre a evolução dos serviços intensivos em conhecimento da RMS – visto a importância dessas atividades na nova lógica produtiva, pautada no conhecimento e na informação –, com base no conjunto de dados da RAIS, não é possível tecer considerações significativas a respeito da participação desse segmento no número de estabelecimentos e de pessoal formalmente ocupado. Isso apesar de ter ocorrido, em termos absolutos, um crescimento na quantidade de empresas e de empregos no setor.

Com a implantação do Parque Tecnológico de Salvador e a expansão da atividade industrial no estado da Bahia, levando-se em conta os investimentos previstos, abre-se espaço para novas oportunidades e para a intensificação desses serviços na RMS. O robustecimento da base de dados da RAIS, com o passar dos anos, pela ampliação da série histórica, possibilitará outras considerações sobre a evolução das atividades de SIC na metrópole baiana. Entretanto, tendo em vista o referencial teórico e o citado estudo da SEI (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2011), embora seja necessária maior investigação, observa-se que os SIC na RMS têm atuação regional e são subordinados à lógica das empresas desse segmento concentradas na RMSP, que têm atuação nacional.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS*. Brasília: MTE, 2010. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2010.
- DINIZ, C. C.; CAMPOLINA, B. A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. *Revista EURE*, Santiago do Chile, v. 33, n. 98, p. 27-43, maio 2007.
- FREIRE, C. T. Um estudo sobre os serviços intensivos em conhecimento no Brasil. In: NEGRI, J. A. de.; KUBOTA, L. C. (Org.). *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*. Brasília: IPEA, 2006.
- JOHNSON, B.; LUNDVALL, Bengt-Ake. Promovendo sistemas de inovação como resposta à economia do aprendizado crescentemente globalizada. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2005. p. 83-130.
- KON, A. *Reestruturação produtiva e terceirização*. São Paulo: EAESP; FGV, 1997. Relatório de pesquisa.
- \_\_\_\_\_. *Economia de serviços: teoria e evolução no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- LASTRES, H. M. M.; FERRAZ, J. C. Economia da informação, do conhecimento e do aprendizado. In: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (Org.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 27-57.
- LASTRES, H. M. M. et al. *Globalização e inovação localizada*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <[http://redesist.ie.ufrj.br/dados/nt\\_count.php?projeto=nt1&cod=1](http://redesist.ie.ufrj.br/dados/nt_count.php?projeto=nt1&cod=1)>. Acesso em: 25 out. 2014.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- MATOS, C. de. Globalização, urbanização da economia e expansão metropolitana. In: CASTRO, I. E. de; MIRANDA, M.; EGLER, C. A. G. *Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois*. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 1999. 389 p.
- \_\_\_\_\_. La tercera revolución urbana en América Latina, ¿hacia lo urbano generalizado? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL RII Y III TALLER DE LA RIER, 10., 2008, Querétaro, México. *Trabalho apresentado...* Querétaro, México: [s.n.], 2008.
- \_\_\_\_\_. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *Revista EURE*, Santiago do Chile, v. 25, n. 76, dic. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71611999007600002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007600002&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 9 set. 2014.
- PETIT, P. Estrutura e desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento: implicações para políticas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2005. p. 28-35.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1992.
- SASSEN, S. Localizando ciudades en circuitos globales. *Revista EURE*, Santiago do Chile, v. 29, n. 88, p. 5-27, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612003008800001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612003008800001&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 17 maio 2004.
- \_\_\_\_\_. Território e territorialidade na economia global. In: BARROSO, João Rodrigues (Coord.). *Globalização e identidade nacional*. Rio de Janeiro: Atlas, 1999. p. 99-119.
- SASSEN, S. *As cidades na economia global*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press, 1994.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. A metrópole baiana. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 24 ago. 2014
- TEECE, D.; PISANO, G. The dynamic capabilities of firms: an introduction. *Industrial and Corporate Change*, Oxford, UK, v. 3, n. 3, p. 537-556, 1994.