

REFLEXÕES ACERCA DA QUESTÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL EM SALVADOR

Hoje a moradia digna se configura como um dos grandes desafios das cidades. No caso de Salvador, convém restabelecer, mesmo brevemente, o contexto em que esse quadro se constituiu enquanto um problema de graves e crescentes proporções. Não que tenha havido um período – desde a sua fundação – em que todos os habitantes da cidade tenham tido uma solução decente de habitar, mas, houve um momento em que isso passou a se configurar como um problema de grande magnitude e visibilidade, quando a questão extravasou para além dos cortiços, becos e vielas onde os pretos e pobres se abrigavam e começaram a surgir as ocupações irregulares de terrenos. Essas ações, iniciadas nos idos da década de 40 do século XX pelos que não encontravam alternativa para resolver a sua moradia, na prática passaram a partir daí a significar uma contestação ao sistema fundiário vigente, vez que as ocupações de terrenos vazios – particulares e públicos se tornaram recorrentes desde então. Esse momento está associado ao crescimento das migrações em direção à capital, com a decadência da atividade agrária na região do Recôncavo e da atividade de extração mineral na Chapada Diamantina, com a estabilização da cultura cacaueteira no sul do estado, reduzindo o papel dessa região de pólo de atração de mão-de-obra. Por outro lado, a cidade do Salvador nunca conseguiu estabelecer uma dinâmica econômica que conseguisse absorver a numerosa mão-de-obra disponível e pouco qualificada, não tendo desenvolvido suficientemente outras atividades econômicas para além da atividade comercial e portuária, enquanto a atividade industrial crescia e se fortalecia no sudeste do país.

À ausência de dinamismo econômico que promovesse a melhoria de renda se superpôs a ineficácia da ação pública, seja na expansão da infra-estrutura urbana de Salvador – saneamento, transportes, serviços públicos – seja no provimento habitacional, sempre insuficiente para dar conta das necessidades.

Ora, não se pode desassociar a questão do provimento das condições essenciais de vida numa sociedade capitalista das condições de renda dos seus habitantes. E isso ganha contornos trágicos numa sociedade como a nossa, na qual as diferenças de renda se colocam em níveis astronômicos, às quais se superpõem processos históricos de exclusão por origem étnico-racial, quando só muito recentemente são tomadas medidas institucionais mais focadas na redução das diferenças e desigualdades raciais e sociais – de acessos e oportunidades. No caso brasileiro, o papel do Estado – em todos os seus níveis – continua ainda sendo fundamental no provimento de moradia para aqueles setores que não são atendidos dignamente pelos mercados disponíveis – o formal e o informal.

Também o acesso à terra foi e é dificultado pela inação histórica do poder público na democratização e na desconcentração da propriedade imobiliária em Salvador, baseada num regime fundiário que mantinha a terra urbana em mãos de poucos proprietários, que buscavam dela extrair renda sem perda da propriedade. Essa estrutura fundiária arcaica nunca foi revista pelo poder público municipal em prol dos interesses da cidade, entendidos como interesses e necessidades da ampla maioria dos seus cidadãos. Se assim o fosse, o poder público municipal lançaria mão dos instrumentos urbanísticos legais existentes para enfrentar os desafios do crescimento da cidade e do provimento de condições adequadas de moradia àqueles que demandam a sua intervenção.

Imersa num caudal de contradições, a nossa Salvador chegou ao século XXI com índices alarmantes de qualidade de vida no que diz respeito à moradia, mantendo um quadro de extrema segregação no qual as desigualdades sociais se expressam profundamente na realidade espacial. Estão configuradas situações extremas entre a cidade dos de maior renda – planejada, urbanizada, saneada, formal em sua maioria e a cidade dos pobres e remediados, majoritariamente negros – cidade insalubre, sem equipamentos, sem

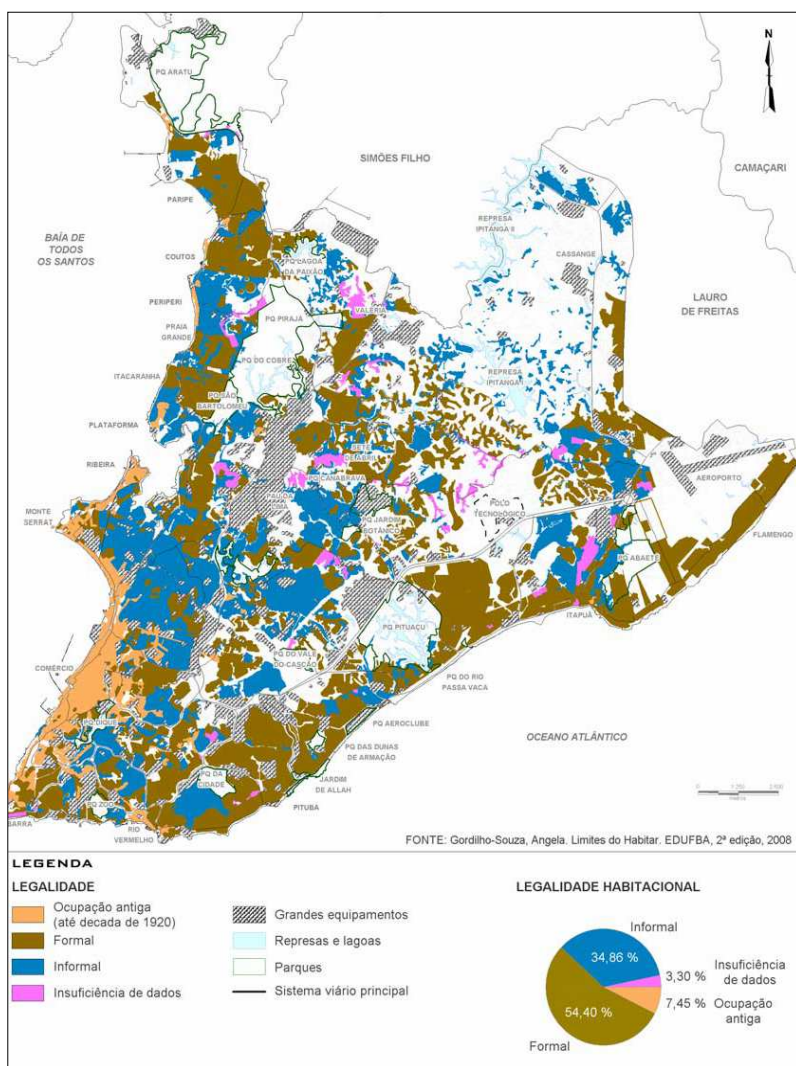
espaços de lazer e sociabilidade, sem acessibilidade, informal, enfim, sem atender aos requisitos mínimos de habitabilidade urbana.

Convém que se diga que, enquanto persistirem os atuais níveis de desigualdade, Salvador estará longe de obter o status de uma cidade com bom nível de qualidade de vida, ficando essa condição restrita a menos de 35% da sua população. Isso passa forçosamente pelo desafio de promover moradia digna para os mais de 60% restantes, significando superar em muito o estágio atual de segregação espacial e de partição da cidade.

Mapa 1

Ocupação urbana de Salvador em 2006

Legalidade urbanística nas áreas de habitação



Fonte: Gordilho-Souza, 2008.

Esses investimentos devem apontar para uma múltipla combinação de ações, que devem ter como perspectiva, inclusive, o tratamento metropolitano da questão habitacional. A atração e a influência de Salvador sobre os demais municípios, a relação de proximidade, as relações econômicas e sociais entre eles, além da redução significativa de vazios aptos à ocupação habitacional em Salvador reforçam a necessidade do olhar metropolitano.

Embora ainda não estejam disponíveis os dados do Censo de 2010, no quesito *déficit habitacional*, os dados do Censo 2000, combinados com os estudos da Fundação João Pinheiro em 2004, já registravam em Salvador um déficit habitacional superior a 80 mil unidades, frente a um déficit de 105 mil na Região Metropolitana. Os estudos encomendados pelo Ministério das Cidades a esse mesmo instituto para 2008, atualizam esses dados de forma crescente.

Tabela 1

Déficit habitacional (1) e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes por situação de domicílio - 2008

Especificação	DÉFICIT HABITACIONAL VALORES ABSOLUTOS				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES				DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
	TOTAL	URBANO		Rural	TOTAL	URBANO		Rural	TOTAL	URBANO		Rural
		Total	Rural de Extensão Urbana			Total	Rural de Extensão Urbana			Total	Rural de Extensão Urbana	
BRASIL	5.546.310	4.629.832	27.899	916.478	9,6	9,4	9,8	11,0	57.557.140	49.189.726	284.267	8.367.414
Sudeste	2.046.312	1.969.424	10.612	76.888	8,1	8,3	6,5	4,5	25.309.928	23.603.019	163.823	1.706.909
RM São Paulo	510.326	504.403	5.923	5.923	8,2	8,3	4,5	5,4	6.197.947	6.088.382	132.270	109.565
RM Rio de Janeiro	320.091	318.818	-	1.273	8,2	8,3	-	4,4	3.885.524	3.856.888	-	28.636
Nordeste	1.946.735	1.305.628	11.085	641.107	13,0	11,7	13,4	16,8	14.993.711	11.187.460	82.997	3.806.251
Bahia	485.904	341.820	-	144.084	11,5	11,5	-	11,5	4.223.058	2.975.145	-	1.247.913
RM Salvador	116.014	114.524	-	1.490	10,1	10,2	-	7,5	1.147.198	1.127.136	-	19.882
RM Recife	125.254	123.891	-	1.363	11,2	11,4	-	5,7	1.113.811	1.089.939	-	23.872
RM Fortaleza	103.979	101.266	-	2.713	10,4	10,4	-	10,1	1.000.056	973.153	-	26.903

Fonte: Dados básicos: IBGE, PNAD, 2008. Elaboração: Centro de Estatística e Informação/ Fund. João Pinheiro.

Nota: (1) No cálculo do déficit habitacional a componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

Também Salvador e sua Região Metropolitana repetem os dados nacionais quanto à concentração desse déficit nas faixas de menor renda, não deixando dúvida sobre quem mais precisa de moradia e expondo a necessidade da ação pública para superação dessa condição. Conceitualmente, a faixa até 3SM é considerada de interesse social, objeto prioritário da ação estatal.

Tabela 2

Distribuição percentual do déficit habitacional urbano (1) por faixas de renda média familiar mensal – 2008

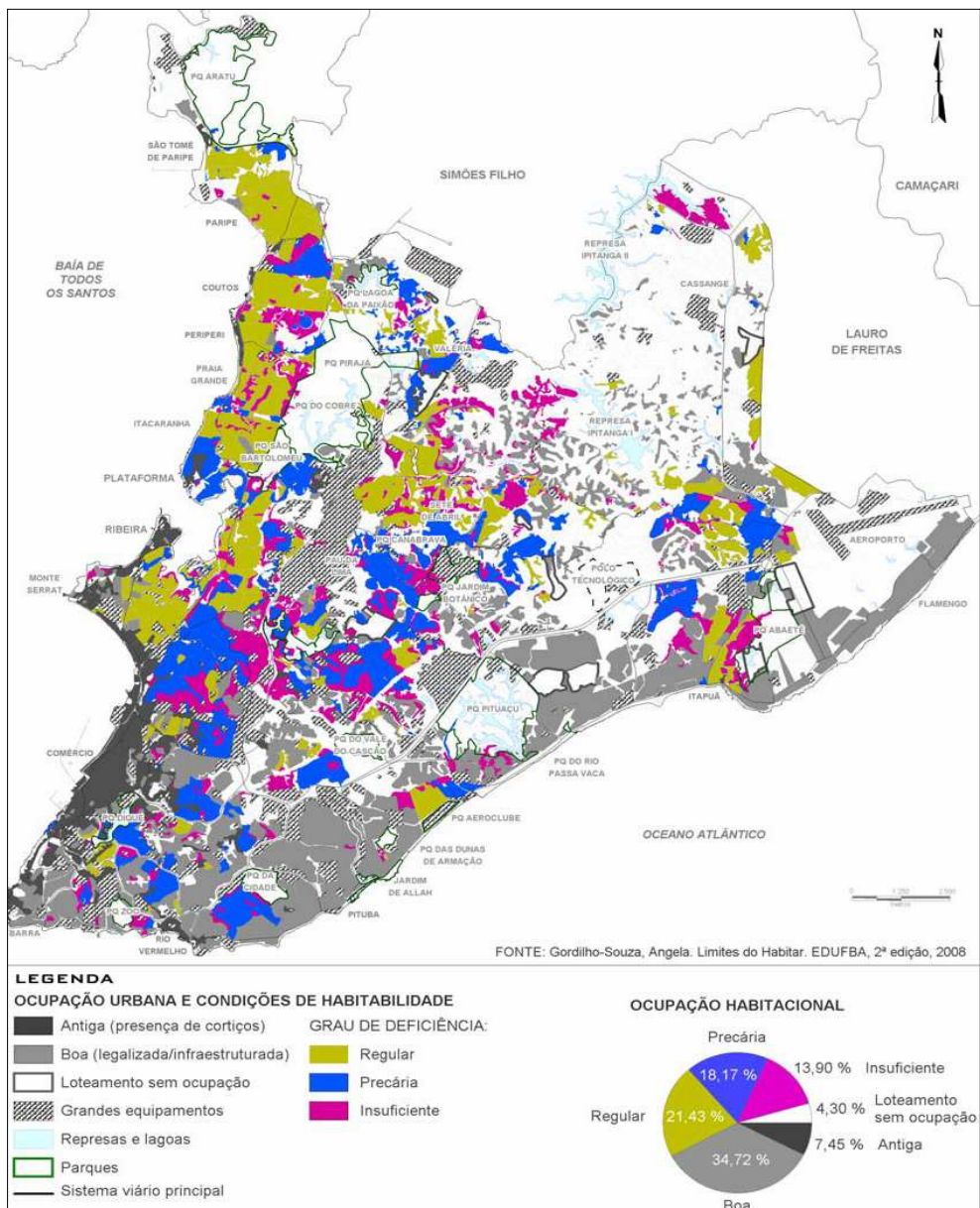
Especificação	Faixas de renda mensal e familiar (em salários mínimos)				
	Até 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10	Total (2)
BRASIL	89,6	7,0	2,8	0,6	100,0
Sudeste	87,5	8,7	3,2	0,6	100,0
RM São Paulo	84,2	11,3	4,0	0,6	100,0
RM Rio de Janeiro	87,8	7,5	3,9	0,8	100,0
Nordeste	95,6	2,8	1,2	0,4	100,0
Bahia	94,9	3,5	1,0	0,5	100,0
RM Salvador	93,7	4,6	1,1	0,7	100,0
RM Recife	97,0	2,0	0,7	0,2	100,0
RM Fortaleza	94,6	2,7	2,0	0,7	100,0

Fonte: Dados básicos: IBGE, PNAD, 2008. Elaboração: Centro de Estatística e Informação/ Fund. João Pinheiro.

Nota: (1) No cálculo do déficit habitacional a componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio. (1) Inclusive rural de extensão urbana. (2) Exclusive sem declaração de renda.

Esse entendimento acerca das necessidades habitacionais passa pela caracterização dos diversos componentes do déficit e da inadequação habitacional. Compreender esses diferentes aspectos é fundamental para dimensionamento das ações que precisam ser empreendidas. Para incrementar, ou em muitos casos, produzir a habitabilidade que não existe, faz-se necessário atuar em múltiplas frentes, mobilizando vultosos recursos e envolvendo inúmeros agentes. O Mapa 2 abaixo estabelece a distribuição espacial da deficiência da moradia em Salvador em 2006.

Mapa 2
Ocupação urbana de Salvador em 2006
Identificação de áreas com habitabilidade deficiente



Fonte: Gordilho-Souza, 2008.

Os estudos de 2008 da Fundação João Pinheiro permitem a visualização da situação de inadequação habitacional na RMS, observando-se que na tabela 3, os números absolutos relativamente baixos da Grande Salvador podem ser explicados pela exclusão dos cômodos, dos domicílios improvisados e rústicos, pois são contabilizados enquanto déficit habitacional. Ainda assim, se constituem num enorme desafio a ser enfrentado.

Tabela 3

Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis (1) - 2008

Especificação	Componentes da Inadequação				
	Inadequação fundiária	Domicílio sem banheiro	Carência de infraestrutura	Adensamento excessivo em domicílios próprios	Cobertura inadequada
BRASIL	1.692.516	800.418	10.948.684	1.434.113	600.584
Sudeste	967.493	147.697	2.152.417	693.888	199.889
RM São Paulo	525.135	34.548	422.472	262.564	33.562
RM Rio de Janeiro	105.631	20.997	539.006	138.092	29.908
Nordeste	336.407	337.414	3.861.874	341.019	72.791
Bahia	72.492	88.314	792.558	92.702	28.548
RM Salvador	37.771	23.600	77.525	43.241	20.128
RM Recife	78.655	23.180	463.704	33.402	22.500
RM Fortaleza	64.206	17.634	281.889	36.851	1.808

Fonte: Dados básicos: IBGE, PNAD, 2008. Elaboração: Centro de Estatística e Informação/ Fund. João Pinheiro.

Nota: (1) Apenas domicílios urbanos duráveis. Não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional. Inclui, além dos domicílios urbanos, os rurais de extensão urbana.

Se aprofundarmos ainda mais o nosso olhar sobre as condições de moradia da população mais pobre de Salvador, veremos também graves situações de risco em encostas, de total insalubridade à beira de córregos e riachos, sob as linhas de transmissão de energia elétrica, às margens da rede ferroviária e no entorno da Baía de Todos os Santos – com antigas ocupações de populações tradicionais (como em Ilha de Maré); também avança a verticalização precária e persistem os assentamentos em construções abandonadas – perpetradas pelos movimentos organizados por moradia, além da população em situação de rua, parcela cujas demandas ganham mais visibilidade na medida em que também vêm se organizando por habitação decente.

Em estudos de 2001, foi quantificado que 27,8% da população de Salvador em 1991, cerca de 600mil pessoas viviam em cerca de 118.246 unidades habitacionais precárias, ocupando cerca de 1.473 há do território de Salvador. Nesse mesmo estudo, foi considerado que, dessas áreas, 63% poderiam ser urbanizadas e consolidadas, 20% deveriam ser mais estudadas, e aproximadamente 17% estariam em áreas sem condição de permanência, dado o alto grau de inadequação, por características diversas (Gordilho-Souza, 2001).

Por outro lado, persiste uma situação perversa e contraditória, presente de forma significativa em todo o território nacional – a existência de numerosos imóveis vagos, em condições de moradia, dado que atualizado em 2008, supera o déficit habitacional no que diz respeito à Região Metropolitana de Salvador, à semelhança do que ocorre na maioria do país.

Tabela 4

Domicílios vagos em condições de serem ocupados ou em construção/reforma (1) e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes, por situação de domicílio - 2008

Especificação	DOMICÍLIOS VAGOS			PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			Déficit Habitacional em Valores Absolutos
	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL	Urbano	Rural	TOTAL
BRASIL	7.202.038	5.234.640	1.967.398	12,5	10,6	23,5	57.557.140	49.473.993	8.367.414	5.546.310
Sudeste	3.078.854	2.527.983	550.871	12,2	10,7	32,3	25.309.928	23.766.842	1.706.909	2.046.312
RM São Paulo	640.626	624.833	15.793	10,3	10,5	6,5	6.197.947	6.220.652	109.565	510.326
RM Rio de Janeiro	474.076	463.259	10.817	12,2	12,0	37,8	3.885.524	3.856.888	28.636	320.091
Nordeste	2.091.877	1.242.191	849.686	14,0	11,1	22,3	14.993.711	11.270.457	3.806.251	1.946.735
Bahia	726.284	423.955	302.329	17,2	14,2	24,2	4.223.058	2.975.145	1.247.913	485.904
RM Salvador	144.370	140.890	3.480	12,6	12,5	17,5	1.147.198	1.127.136	19.882	116.014
RM Recife	105.245	102.744	2.501	9,4	9,4	10,5	1.113.811	1.089.939	23.872	125.254
RM Fortaleza	97.656	91.551	6.105	9,8	9,4	22,7	100.056	973.153	26.903	103.979

Fonte: Dados básicos: IBGE, PNAD, 2008. Elaboração: Centro de Estatística e Informação/ Fund. João Pinheiro.

Nota: (1) Não inclui os domicílios em ruínas e os de uso ocasional.

Os resultados do Censo de 2010, no que diz respeito à situação de domicílio, já atestam a elevação de número de domicílios ainda que devam ser consideradas as mudanças metodológicas no levantamento e no cálculo dos dados, a exemplo da consideração acerca da natureza dos imóveis não ocupados – se de uso ocasional ou vagos. Nos estudos da Fundação João Pinheiro baseados nos dados da PNAD 2008 (Tabela 4) são considerados os domicílios permanentes em condições de serem ocupados, sem distinção do seu uso. Se vistos de forma total, pode-se concluir também pelo crescimento do número de imóveis vagos na RMS.

População e Domicílios recenseados, segundo a situação do domicílio – Censo Demográfico 2010

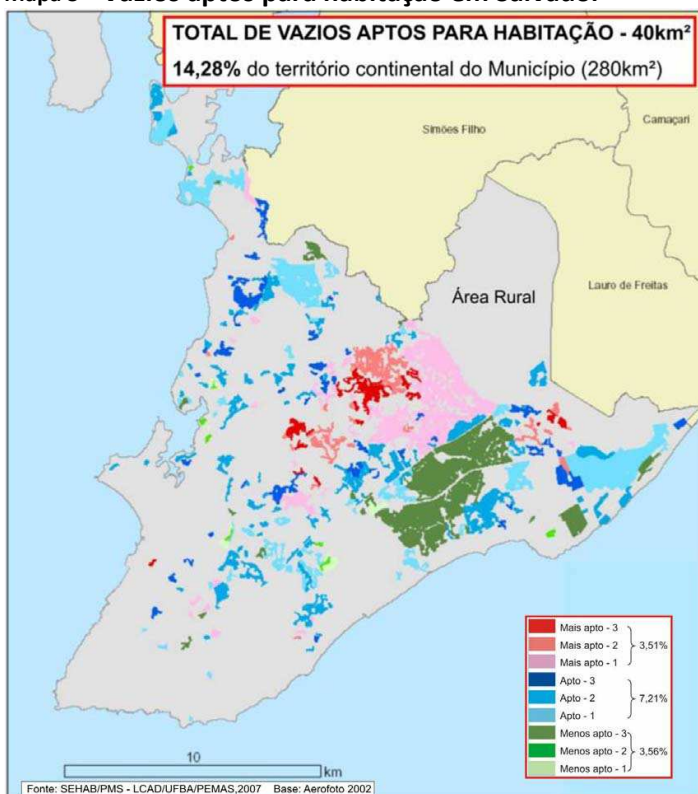
Especificação	População	Domicílios recenseados									
		Total	Particulares						Coletivos		
			Ocupados			Não ocupados			Total	Com morador	Sem morador
			Total	Com entrevista realizada (1)	Sem entrevista realizada (2)	Total	Uso ocasional	Vagos			
RM Salvador - BA	3 573 973	1 328 001	1 130 625	1 094 862	35 763	195 816	70 502	125 314	1 560	595	965
Urbana	3 506 152	1 299 296	1 110 935	1 075 707	35 228	186 836	65 672	121 164	1 525	580	945
Rural	67 821	28 705	19 690	19 155	535	8 980	4 830	4 150	35	15	20
Camaçari	242 970	106 117	74 131	69 064	5 067	31 864	15 482	16 382	122	30	92
Candeias	83 158	30 073	24 958	24 580	378	5 092	1 206	3 886	23	10	13
Dias d'Ávila	66 440	24 483	19 948	19 724	224	4 507	912	3 595	28	6	22
Itaparica	20 725	12 202	6 371	6 333	38	5 815	4 282	1 533	16	11	5
Lauro de Freitas	163 449	59 190	49 511	48 556	955	9 626	3 079	6 547	53	28	25
Madre de Deus	17 376	6 869	5 184	5 169	15	1 678	779	899	7	2	5
Mata de São João	40 183	16 905	11 741	11 693	48	5 096	2 873	2 223	68	15	53
Pojuca	33 066	11 343	9 609	9 577	32	1 712	551	1 161	22	10	12
Salvador	2 675 656	962 711	860 410	832 028	28 382	101 297	23 352	77 945	1 004	401	603
São Francisco do Conde	33 183	11 432	9 503	9 325	178	1 922	723	1 199	7	5	2
São Sebastião do	42 153	15 177	12 369	12 369	-	2 793	1 092	1 701	15	10	5
Simões Filho	118 047	41 085	35 078	34 649	429	5 945	1 524	4 421	62	32	30
Vera Cruz	37 567	30 414	11 812	11 795	17	18 469	14 647	3 822	133	35	98

Fonte: Dados básicos: IBGE, Censo 2010.

A essa situação de desequilíbrio, se acrescenta a redução drástica dos terrenos vagos, aptos à produção de moradia. Estudos da extinta Secretaria Municipal de Habitação, elaborados em 2007, baseados em dados de 2002, registraram a existência de menos de 15% da área continental do município (cerca de 280 km²) ainda restante com essa potencialidade, o que corresponde a aproximadamente 39,9 km².

Para definição dessa aptidão foram analisadas variáveis como a proximidade dos locais de concentração de serviços e empregos; a presença e/ou ausência de redes de água, esgoto, energia e da rede viária, definindo maior ou menor custo de investimento; a variação do custo da terra urbana em Salvador; também a questão fundiária foi considerada, além das restrições ambientais ou urbanísticas para uso habitacional. Observe-se que desses estudos para cá, intensificou-se profundamente a ocupação das margens da Avenida Paralela, notadamente as da face litorânea, reduzindo provavelmente de forma significativa o potencial calculado.

Mapa 3 – Vazios aptos para habitação em Salvador



Diante do quadro habitacional de Salvador, as iniciativas do poder municipal foram pífias – desde a Companhia Urbanizadora de Salvador, CURSA (1963-1965), até a atual SEDHAM (Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente). Além disso, o investimento institucional municipal na criação de condições efetivas – recursos financeiros, estrutura técnico-operacional, instrumentos jurídico-legais nunca foram proporcionais à dimensão do problema. Ao longo de décadas, a administração municipal não conseguiu se estruturar suficientemente para responder aos problemas de moradia da sua população mais pobre, tendo tido, majoritariamente uma atuação de caráter emergencial, principalmente nos desastres provocados pelas chuvas.

Contraditoriamente, Salvador é uma capital que se deu ao luxo de extinguir a sua Secretaria Municipal de Habitação – de curta existência: de 2002 a 2008 – desprezando as iniciativas realizadas nesse período, que incluem a criação de uma Política Municipal de Habitação, a constituição de um instrumento de controle social – o Conselho Municipal de Habitação, o estabelecimento de um horizonte de atuação com indicações

e diretrizes, através do Plano Municipal de Habitação, o estabelecimento de uma linha de recursos financeiros específicos, por meio da criação e regulamentação do Fundo Municipal de Habitação.

Na verdade, as realizações do governo estadual na capital têm sido mais expressivas, principalmente através da produção da Habitação e Urbanização da Bahia S.A., URBIS (com cerca de 50 mil moradias produzidas em Salvador, de 1965 a 1998), substituída pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, CONDER, a partir de 1998; mais recentemente, também a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, SEDUR, passa a atuar. Podem ser somadas em Salvador também as ações do INOCOOP (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais, 1967-1994), entidade que atuou no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, com a produção aproximada de 38 mil unidades, entre os anos sessenta e oitenta, para as faixas de renda entre seis e dez salários mínimos. Tais ações constituíram padrões diferenciados de ocupação espacial – os conjuntos habitacionais – que, se tiveram o mérito de produzir moradia, por outro lado, contribuíram muito com a expansão horizontal da cidade dos anos sessenta aos noventa, gerando novas demandas de infraestrutura, transportes, equipamentos, até hoje não plenamente respondidas. Esse modelo de ocupação, já bastante criticado e combatido, inclusive pelo seu caráter gerador de mais exclusão, também favoreceu ao surgimento de muitas ocupações informais e precárias em suas áreas remanescentes desocupadas.

Atualmente, podem ser contabilizadas cerca de 20 mil unidades em produção no município de Salvador, através do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social SEDUR/ CONDER, a partir do ano de 2006, para as faixas de até cinco salários mínimos. São obras em sua maioria ainda em execução, com algumas unidades já concluídas (cerca de 4.200 até o final de 2010), por meio dos programas Minha Casa Minha Vida – Estado (4.412), Minha Casa Minha Vida – Iniciativa Privada (4.648, com contrapartida do Governo da Bahia em saneamento), PAC-Habitação (3.362), Programa do Servidor Público (2.711), MONUMENTA (337), Programa Crédito Solidário (708), Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, FNHIS (592), dentre outros programas em andamento (Dados da SEDUR, Superintendência de Habitação, 2010).

E AGORA, QUE FUTURO QUEREMOS?

O que se deseja é a transformação de Salvador em uma cidade em que a moradia seja de fato considerada e vivenciada como um direito humano, com a garantia de um padrão minimamente adequado de habitação ao alcance de todos. Na sociedade contemporânea isso significa o cumprimento de um conjunto de requisitos: infraestrutura, conforto ambiental, salubridade, acesso ao trabalho, à educação, saúde, lazer, custo compatível com a renda, segurança da posse.

Sair da situação crítica em que Salvador se encontra para alcançar esse patamar desejado por muitos exige uma série de rompimentos, a começar pela aparente “naturalidade” com que a desigualdade é tratada. O direito à cidade, à cidadania, à moradia digna, infraestrutura e bem localizada, a função social da propriedade, princípios preconizados em lei – o Estatuto da Cidade completa 10 anos (lei 10.257/2001) – devem ser mais que boas intenções registradas nas diretrizes das políticas e programas habitacionais. Em Salvador, o PDDU, por exemplo, que deveria ser um instrumento de planejamento da cidade, gestado com ampla participação, registrando e garantindo os interesses de largas parcelas dos seus moradores, ao contrário, se tornou um instrumento de aprofundamento de desigualdades, de espoliação e de apropriação do patrimônio coletivo por grupos financeira e politicamente mais bem aquinhoados, à revelia dos interesses majoritários da cidade. Que maioria é essa? A que ainda luta por espaço e voz.

Em Salvador, faz-se fundamental um pacto de cidadania para estabelecer novas condições de condução dos interesses da cidade. As mudanças só virão a partir da construção de um projeto de futuro, em que diversas

variáveis sejam trabalhadas simultaneamente. Habitação digna para todos tem a ver com renda, com terra barata e disponível, com controle do uso e ocupação do solo, com garantia de recursos financeiros para promoção da ação habitacional, com mobilidade, com infraestrutura. Isso tudo, por sua vez tem a ver com um conjunto de políticas cidadãs de educação, saúde, renda, cultura, promoção da igualdade racial. Onde se vê que é necessário um pacto bastante abrangente.

Mas, há um elenco de medidas urgentes que passam pela assunção do poder de decisão e de gestão do município, associando-se à instância estadual e federal no tratamento da questão da moradia. O planejamento da ação habitacional deve ser integrado e complementar, tendo o poder municipal um papel fundamental de articulação e de estabelecimento de diretrizes, inclusive locacionais, para a ação no seu território. Essa articulação também deve envolver os demais municípios da RMS, vez que a possibilidade de equação do problema habitacional, nesse caso, ultrapassa os limites de cada município por si só.

A reconstituição de uma estrutura de planejamento, fomento, captação de recursos e produção habitacional, que dê encaminhamento às ações iniciadas pela extinta SEHAB é outra medida necessária. A Política Municipal e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social são importantes instrumentos que precisam ser efetivados. À capacidade institucional deve se somar o reforço e a atualização do pessoal técnico, para fazer face às novas possibilidades institucionais criadas em âmbito federal, que vêm sendo amparadas por um significativo volume de recursos financeiros a serem acessados. O Fundo Municipal de Habitação deve ser efetivado, podendo se tornar numa fonte contínua de promoção habitacional.

Além da articulação com o governo federal, o estadual e demais municípios metropolitanos, é preciso envolver outros agentes produtores. O poder público sozinho não tem capacidade de resposta rápida e efetiva de longo alcance. Já não tinha, e hoje menos ainda, após os processos de esvaziamento proposital do setor público dos anos 90, promovido pelas idéias neoliberais, cujos ecos são ainda hoje sentidos. Os autoconstrutores são peça importante, responsáveis que são, de fato, pela constituição da maior parte do nosso parque imobiliário. Assistência técnica, programas de barateamento de materiais e o cooperativismo habitacional devem ser fomentados. Com o mercado imobiliário formal é preciso ter regras claras, transparentes. Uma legislação não permissiva que regule a ação dos agentes privados em proveito da cidadania e não apenas de alguns grupos. Os instrumentos de política urbana devem ser acionados em proveito da cidade, fazendo parte de uma estratégia de obtenção de terras e de recursos financeiros, de domínio sobre o território e de controle do uso do solo.

O que se constata é que as ações do governo federal com o aumento de recursos para habitação, a ampliação do crédito e dos subsídios e a melhoria efetiva da renda, têm atendido aos setores da produção da construção civil, ao mercado imobiliário, aos setores de renda média e alta e mesmo aos setores de menor renda, através, principalmente, do Programa Minha Casa Minha Vida. Entretanto, falta atender aos interesses das cidades, sob o ponto de vista do tipo de ocupação urbana que esses empreendimentos estão criando, e das condições de vida que são oferecidas aos cidadãos, quanto à infra-estrutura e à mobilidade, por exemplo. Apesar das medidas para garantir o atendimento dos setores mais atingidos pelo déficit habitacional, é preciso verificar se efetivamente dessa vez estes estão sendo alcançados.

Além disso, o foco do planejamento e da ação não pode ser apenas a produção de novas moradias, vez que hoje está mais que evidente a importância de se superar as situações de inadequação, investindo maciçamente nas áreas de ocupação precária. Nesse sentido, a elaboração dos Planos de Bairro e a sua execução tornam-se fundamentais, vez que se trata de um amplo plano de urbanização e regularização urbanística e fundiária das localidades, que pressupõe o envolvimento e o comprometimento dos moradores, seja na construção do processo, seja na definição de parâmetros e prioridades, seja definindo

novas regras para o futuro do lugar, seja na garantia da sua identidade. Esse é um grande desafio, vez que são as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Salvador o objeto principal dos Planos de Bairro. E o PDDU de 2008 já traz 118 ZEIS, além das áreas que não foram ainda categorizadas dessa forma. Tampouco os bairros foram definidos em Salvador, o que pode levar a outra forma de divisão territorial para os planos que nos referimos aqui. Prioridades deveriam ser estabelecidas dentre as inúmeras áreas carentes, levando-se em consideração indicadores de necessidades como acesso à infraestrutura, adequação da moradia, características físicas dos imóveis, presença de equipamentos, renda, indicadores de condições de saúde, indicadores de educação como abandono escolar, analfabetismo, dentre outros, elementos hoje facilmente mensuráveis com o uso e cruzamentos de dados construídos por diversos agentes. A previsão de um rearranjo urbanístico das localidades deve incluir a valorização e o fomento às iniciativas econômicas locais, visando à melhoria de renda, bem como, deve favorecer à criação de possibilidades de estabelecimento – ou restabelecimento da sociabilidade e do associativismo entre os moradores, valorizando a identidade e a força cultural dos lugares. O foco do Plano de Bairro não é a segurança pública, mas, a qualidade de vida, entretanto, também medidas de proteção e salvaguarda da população têm que ser incluídas.

A ocupação dos vazios urbanos e dos imóveis ociosos devem se tornar uma boa estratégia no combate ao déficit e na recuperação dos espaços centrais, minimizando os custos da infraestrutura. Podem ser estabelecidas regras urbanísticas especiais para estimular o uso e a recuperação desses espaços. Também a legislação urbanística municipal carece de atualização e de adaptação às situações diferenciadas, principalmente as encontradas nas áreas de ocupação informal.

Por fim, não existe pacto sem participação e criação de instâncias que garantam o controle social sobre a ação pública. O Conselho das Cidades deve ser democraticamente instalado. O Conselho Municipal de Habitação deve ser retomado e fortalecido. Novos espaços de diálogo e transparência devem ser criados, de forma a envolver mais e mais cidadãos na gestão urbana. Devem ser garantidos espaços aos setores sociais interessados em discutir a cidade, contribuindo e participando das suas decisões. Fortalecer e estimular a organização social e o movimento dos bairros; estimular e fortalecer a cidadania jovem, ampliando oportunidades com a criação de novos espaços e melhorando e potencializando os existentes.

Mas, o pacto só será possível com a cidadania viva e atuante, o que exige adequada correlação de forças para disputar os espaços e os poderes da cidade. Sem isto, os instrumentos de participação não se afirmam e a democracia não se estabelece.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- CARVALHO, Inaiá M. M. de; PEREIRA, Gilberto Corso (orgs.). (2006). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador, Edufba.
- ESPÍRITO SANTO, 2002. *Habitação Social na Bahia: Trajetória e produção da Urbis (1965/1998)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia. Salvador.
- GORDILHO-SOUZA, Angela. (2000). *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador, EDUFBA.
- GORDILHO-SOUZA, Angela. (2001). *Diretrizes para Elaboração de uma Política Habitacional para Salvador*.
- GORDILHO-SOUZA, Angela. (2008). *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador, EDUFBA.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004). *Política Nacional de Habitação – PNH*. Brasília, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2011). *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.
- PMS. (2008). *Política Habitacional de Interesse Social de Salvador – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Salvador, Secretaria Municipal da Habitação – SEHAB, Secretaria Municipal de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM.
- PMS. (2008). *Plano Municipal de Habitação de Salvador – 2008-2025*. Salvador, Secretaria Municipal da Habitação – SEHAB.