



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**  
**SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
MESTRADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

**HUMBERTO GUSTAVO DRUMMOND DA SILVA TEIXEIRA**

**O PLANEJAMENTO URBANO E A EFETIVIDADE  
DOS DIREITOS À CIDADE NO BAIRRO DO CALABAR –  
SALVADOR/BA**

SALVADOR

2014



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**  
**SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
MESTRADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

**HUMBERTO GUSTAVO DRUMMOND DA SILVA TEIXEIRA**

**O PLANEJAMENTO URBANO E A EFETIVIDADE  
DOS DIREITOS À CIDADE NO BAIRRO DO CALABAR –  
SALVADOR/BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador como requisito para a obtenção do título de Mestre

Orientador: Prof. Dr. Pedro de Almeida  
Vasconcelos

SALVADOR  
2014

UCSal. Sistema de Bibliotecas

T266 Teixeira, Humberto Gustavo Drummond da Silva.  
O planejamento urbano e a efetividade dos direitos à cidade no  
bairro do Calabar – Salvador/Ba/ Humberto Gustavo Drummond  
da Silva Teixeira. – Salvador, 2014.  
182 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.  
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em  
Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Orientação: Prof. Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos.

1. Geografia urbana – Sociologia 2. Direito à cidade – Efetividade  
3. Calabar (Bairro) - Salvador - Bahia I. Título.

CDU711.4 (813.8)



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**

Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social  
Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social  
Homologado pelo CNE (Portaria Nº 3.116, 09/09/2005)

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**HUMBERTO GUSTAVO DRUMMOND DA SILVA TEIXEIRA**

***O Planejamento Urbano e a Efetividade dos Direitos à Cidade no Bairro do Calabar – Salvador/BA***

Dissertação aprovada como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Salvador, 10 de junho de 2014

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos  
Doutor em Geografia  
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Prof. Dr. André Alves Portella  
Doutor em Direito Financeiro e Tributário  
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Prof. Dr. Dante Severo Giudice  
Doutor em Geografia  
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Agradeço à minha Vó Dul que sempre compreendeu os meus momentos de reclusão para o estudo no meu quarto;

Aos meus pais, que desde sempre me ensinaram a relevância e a prioridade sobre os estudos como instrumento para o sucesso;

À minha Tia Sylvinha que me inculcou a dádiva de ler e viajar pelos livros e a importância da produção acadêmica;

À minha irmã, Dulcinha, que foi fundamental para a conclusão desta pesquisa. Sem ela esta dissertação jamais seria realizada, as entrevistas nunca seriam transcritas, tampouco os fichamentos da Prof. Maria Helena seriam entregues;

À minha namorada, Carolina, que teve toda a compreensão e me deu todo o apoio no mundo nos momentos de aflição e necessidade de reclusão para realizar esta pesquisa, inclusive revisando textos e materiais de Powerpoint;

Aos meus amigos Fábio, Denise, Lucas, Vanuza e Cristina da turma do Mestrado;

Aos professores do Mestrado, principalmente a Prof. Silvana Carvalho que eu tive o prazer de conhecer e conviver, ao Prof. Nelson Baltrusis, a Prof. Cida, que me possibilitou enxergar a relação entre o Direito e o Urbanismo e a Prof. Maria Helena, que me remeteu à época dos estudos da História;

Ao Prof. André Portella, que muito colaborou para esta pesquisa, seja na qualidade de professor, seja na qualidade de examinador membro da banca;

À UCSAL, minha declarada segunda casa, que me formou e me transformou;

À Luciana, da Secretaria do Mestrado, que nunca me negou diálogo, esclarecimentos, palavras de conforto e boas risadas;

Ao Prof. Pedro Vasconcelos, que muito mais do que um orientador, foi um professor, colega, amigo, companheiro, irmão e confidente. A parceria com ele, com certeza é o maior tesouro que levo desta pesquisa. Portanto, meu muito obrigado por transformar o meu mundo, ter paciência com minhas intransigências e persistir e confiar em mim.

Ao Prof. Dante, não apenas por ter participado da banca, mas por ter colaborado de forma decisiva para esta pesquisa,

À querida Iris Durães, que se prontificou gentilmente a revisar e aplicar as normas da ABNT neste trabalho.

*“(...) o direito à cidade é como um grito e uma demanda... não pode ser concebido como um simples direito de visita ou um retrocesso às cidades tradicionais. Somente pode ser formulado como um direito transformado e renovado à vida urbana como o lugar ‘urbano’ de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição num espaço temporal elevado ao posto de recurso supremo entre todos os recursos.” (LeFebvre)*

TEIXEIRA, Humberto Gustavo Drummond da Silva. **O planejamento urbano e a efetividade dos direitos à cidade no bairro do Calabar – Salvador/Ba.** 182 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) Universidade Católica do Salvador (UCSAL), 2014.

## RESUMO

O trabalho em questão busca proceder a uma pesquisa de natureza sociológica e jurídica sobre o direito à cidade, utilizando-se dos métodos histórico e jurídico. Objetivamos com esta produção acadêmica efetuar o registro dos resultados da pesquisa realizada no intuito de analisar e verificar os direitos à cidade dentro da perspectiva das demandas atuais de Salvador, a partir da realidade concreta do bairro Calabar. A partir disto, pretendemos estudar e analisar o histórico da formação das cidades brasileiras para compreendermos os seus problemas atuais, as suas demandas a partir dos compromissos assumidos com os megaeventos, tais como Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos Rio 2016, e como se verifica a efetividade da atuação estatal quanto aos direitos à cidade nas áreas historicamente excluídas, como é o caso do Calabar e tantas favelas que existem nas cidades brasileiras. Para tanto utilizamos como referenciais teóricos conceitos sobre a cidade, desenvolvimento urbano, direitos fundamentais, direito à cidade, formas urbanas e exclusão urbanística a partir de revisão bibliográfica de obras sobre direito constitucional, geografia urbana e sociologia, bem como entrevistas com moradores do bairro Calabar. Preocupamo-nos ainda em realizar esta pesquisa a partir da verificação do direito à cidade no Calabar através de cinco direitos sociais fundamentais, quais sejam o trabalho, a moradia, a saúde, a educação e o transporte, utilizando-se como procedimento metodológico as entrevistas realizadas. Neste sentido, os objetivos foram alcançados quanto a reflexão sobre a cidade brasileira e as problemáticas quanto ao planejamento urbano das cidades atualmente, como foi possível verificarmos a efetividade do direito à cidade, a partir da atuação estatal, no bairro do Calabar.

**Palavras-chave:** geografia urbana, sociologia, direito à cidade, efetividade, Calabar e Salvador.

TEIXEIRA, Humberto da Silva Gustavo Drummond. **Urban planning and the realization of the rights to the town in Calabar neighborhood - Salvador / Ba.** 182 f. Dissertation (Master of Social Planning and Development) Catholic University of Salvador (UCSAL), 2014.

### **ABSTRACT**

The work in question seeks to conduct a study of sociological and legal nature of the right to the city, using the legal and historical methods. We aim to demonstrate this academic production survey conducted in order to analyze and verify the rights to the city from the perspective of the current demands of Salvador, from the concrete reality of the Calabar district. From this, we will study and analyze the history of the formation of Brazilian cities to understand their current problems, their demands from commitments to major events such as the FIFA 2014 World Cup and 2016 Olympic Games, and as verifies the effectiveness of state action regarding the rights to the city in areas historically excluded, as is the case of Calabar and many squater settlements that exist in Brazilian cities. Used as benchmarks for both theoretical concepts about the town, urban development, fundamental rights, right to the city, urban forms and urban exclusion from literature review of works on constitutional law, urban sociology and geography, as well as interviews with locals Calabar neighborhood. We care still conduct this research from the check right to the city in Calabar through five fundamental social rights, which are labor, housing, health, education and transport, using as methodological procedure the interviews. In this sense, the objectives were achieved as a reflection on the Brazilian city and the problems concerning the urban planning of cities today, as it was possible to verify the effectiveness of the right to the city, from state action in Calabar neighborhood.

**Keywords:** urban geography, sociology, right to the city, effectiveness, Calabar.



## LISTA DE FIGURA

<b>Figura 1 – Calabar e Bairros adjacentes .....</b>	<b>15</b>
<b>Figura 2 – Localização do bairro .....</b>	<b>101</b>
<b>Figura 3 – Localização do Calabar em Salvador.....</b>	<b>110</b>
<b>Figura 4 – Calabar – delimitação proposta pelo caminho das águas com a faixa de superposição com o alto das pombas.....</b>	<b>111</b>
<b>Figura 5 – Mapa índice de renda por domicílio no Calabar. ....</b>	<b>112</b>
<b>Figura 6 – Densidade populacional do Calabar.....</b>	<b>114</b>
<b>Figura 7 – Mapa do índice de alfabetismo no Calabar (em %). ....</b>	<b>115</b>
<b>Figura 8 – As ZEIS em Salvador.....</b>	<b>140</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

APSE – Área de Proteção Sócio-ecológica

BCS – Base Comunitária de Segurança

BNH – Banco Nacional da Habitação

CF – Constituição Federal

CIA – Centro Industrial de Aratu

COPEC – Complexo Petroquímico de Camaçari

CTN – Código Tributário Nacional

CUT – Central Única dos Trabalhadores

EPUCS – Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador

FABS – Federação das Associações de Bairro de Salvador

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMLF – Fundação Mario Leal Ferreira

FIFA – Fédération Internationale de Football Association

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

JUC – Jovens Unidos do Calabar

JUC-SOBE – Sociedade Beneficente e Recreativa do Calabar

LOUOS – Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo

OCEPLAN – Órgão Central de Planejamento

ONU – Organização das Nações Unidas

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PRONASCI – Programa Nacional

PROUNI – Programa Universidade para Todos

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SURCAP – Superintendência de Urbanização da Capital

STJ – Superior Tribunal de Justiça

UCSAL – Universidade Católica do Salvador

UNE – União Nacional dos Estudantes

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1</b>	<b>CIDADE E PLANEJAMENTO .....</b>	<b>20</b>
1.1	O QUE É CIDADE E CIDADE BRASILEIRA? .....	20
<b>1.1.1</b>	<b>O contexto histórico de crescimento das cidades brasileiras.....</b>	<b>25</b>
1.1.1.1	A contribuição dos ciclos econômicos para o processo de urbanização no Brasil.....	28
1.1.1.2	A formação da cidade de Salvador.....	29
1.2	O PAPEL DO ESTADO NA INTERVENÇÃO URBANA. ....	31
<b>1.2.1</b>	<b>A cidade e a Lei.....</b>	<b>33</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Instrumentos jurídicos que propiciam o desenvolvimento urbano .....</b>	<b>39</b>
<b>1.2.3</b>	<b>Planejamento urbano e o direito à cidade.....</b>	<b>45</b>
<b>1.2.4</b>	<b>A atuação do Estado através do planejamento urbano no Brasil e em Salvador.....</b>	<b>48</b>
<b>1.2.5</b>	<b>O Plano Diretor como instrumento de garantia de direitos à cidade.....</b>	<b>57</b>
1.3	A INICIATIVA PRIVADA COMO AGENTE MODELADOR DO ESPAÇO URBANO .....	61
1.4	A CIDADE E O MOVIMENTO SOCIAL .....	67
<b>2</b>	<b>OS DIREITOS SOCIAIS (À CIDADE) E A SUA EFETIVIDADE.....</b>	<b>76</b>
2.1	O DIREITO SOCIAL ENQUANTO UM DIREITO DE PRESTAÇÃO .....	77
2.2	O CONCEITO DE EFETIVIDADE .....	85
2.3	A EFETIVIDADE POR MEIO DE POLÍTICA PÚBLICA .....	87
2.4	TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO E SEUS RESPECTIVOS CONCEITOS..	89
2.5	CONCEITO DA RESERVA DO POSSÍVEL .....	91
2.6	A IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL NO CONTEXTO DA REALIDADE BRASILEIRA .....	93
2.7	OS MEIOS PROCESSUAIS PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS À CIDADE.....	97
<b>3</b>	<b>O CALABAR: GENERALIDADES E ESPECIFICIDADES .....</b>	<b>101</b>
3.1	CALABAR EM SUA AMPLITUDE.....	101
<b>3.1.1</b>	<b>Os antecedentes do Calabar .....</b>	<b>102</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Os movimentos sociais no Calabar .....</b>	<b>106</b>
<b>3.1.3</b>	<b>O Calabar hoje: questões sócio-espaciais e depoimentos.....</b>	<b>109</b>
<b>3.1.4</b>	<b>Calabar: Segregação Urbana, Justaposição ou Exclusão?.....</b>	<b>125</b>

3.2	POLÍTICA URBANA DE SALVADOR E INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NO CALABAR .....	132
3.2.1	O Calabar no contexto de planejamento urbano da cidade .....	132
3.2.2	A ZEIS Calabar .....	136
3.2.3	A segurança pública e a instalação da BCS no Calabar.....	143
4	CONCLUSÃO .....	151
	REFERÊNCIAS .....	163
	APÊNDICE .....	168
	APÊNDICE A – REGISTRO FOTOGRÁFICO DE DIVERSAS ÁREAS CALABAR – SALVADOR .....	168

## INTRODUÇÃO

O presente texto trata-se de uma dissertação de mestrado para o Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, cuja pesquisa teve a honra de ser realizada sob a orientação do Prof. Pedro Vasconcelos.

A pesquisa em comento foi motivada principalmente pelos estudos realizados ainda na graduação do Curso de Direito, realizado também na UCSAL, acerca dos direitos sociais da população de Salvador sob o contexto da especulação imobiliária que já crescia em 2007, e que se tornou ainda mais aguda quando Salvador foi indicada como uma das cidades sede da Copa do Mundo Fifa 2014.

O interesse pela pesquisa aumentou quando, ao estudar o Direito à Cidade, ainda de forma substancial na Universidade, ocorreu a desconfiança de que as normas relativas a tais direitos eram, como muitas das leis e normas no nosso país, ineficazes, principalmente quando estas não serviam aos interesses do Capital.

O objeto de estudo, o Calabar, entra no tema por dois motivos basicamente: o primeiro porque não seria possível realizar uma pesquisa, em apenas dois anos, sobre o diagnóstico da efetividade dos direitos sociais à cidade, abrangendo todo o município de Salvador. Isto se dá principalmente pelas disparidades socioeconômicas desta cidade, mas também em virtude da longa historicidade e complexidade que a compõe, o que de certo deveria ser também totalmente analisada. O segundo motivo é o fato de que o bairro Calabar foi identificado como um local de inúmeras particularidades, sendo elas históricas, geográficas e sociais.

Todos sabem, ou pelo menos deveriam saber que Salvador é uma das cidades com maior predominância de descendentes de negros advindos da África. Tal informação pode não ter atualmente mais base científica, dada as atualizações censitárias e as transformações em Salvador e nas outras cidades do mundo, contudo, já é uma informação absorvida pela nossa sociedade. Neste contexto é que temos o bairro do Calabar como um local que teria sido ocupado historicamente por negros africanos e seus descendentes que se rebelaram contra a escravidão, nos séculos XVIII e XIX, de acordo com várias fontes pesquisadas, muito embora seja um dado controverso. Entretanto, independente de tal controvérsia, é certo que o Calabar é um bairro que cultiva a sua identidade africana até os dias atuais.

Outro elemento que chama a atenção sobre o Calabar é o seu aspecto socioeconômico. Tal bairro divide, muro a muro, o seu território com os suntuosos prédios do Jardim Apipema, além de outros bairros de classe média e média alta. Fica evidente que em simples visita a tais locais que a questão econômica é fortemente decisiva quanto o processo de urbanização, ou melhor, de atuação do Estado no sentido de dar efetividade aos direitos sociais à cidade.

A relação entre o Calabar, enquanto comunidade popular, de baixa renda, e os seus bairros vizinhos de classe média e média alta é um fenômeno social que não é exclusivo de Salvador, mas das grandes cidades deste país, como Rio de Janeiro, que tem as favelas nos morros vizinhos com aos bairros “nobres”, logo abaixo, próximo das praias. Assim, a presente pesquisa se revela interessante porque busca estudar e compreender uma realidade interbairros, a realidade a partir de formas urbanas, que é característica das cidades brasileiras, mas nem sempre analisada e entendida.

Nesta pesquisa foi buscado como objetivo fundamental o estudo analítico acerca da verificação ou não de um desenvolvimento urbano e sustentável no bairro do Calabar a partir da efetividade de políticas estatais naquele território sob o fundamento das normas constitucionais ou não relacionadas ao direito à cidade.

Como objetivos específicos esta pesquisa buscou a tarefa de elencar os direitos sociais relacionados ao direito à cidade postos na Constituição Federal e nas leis esparsas, uma vez que o conhecimento dos nossos direitos enquanto indivíduos inseridos no meio ambiente urbano são fundamentais para propormos e reivindicarmos a garantia de melhorias relacionadas à vivência dos cidadãos em sociedade na cidade. A partir disto, identificamos também como objetivo específico fazer uma leitura conjuntural do bairro Calabar a partir da sua situação urbanística e social e a sua relação dialética com Salvador.

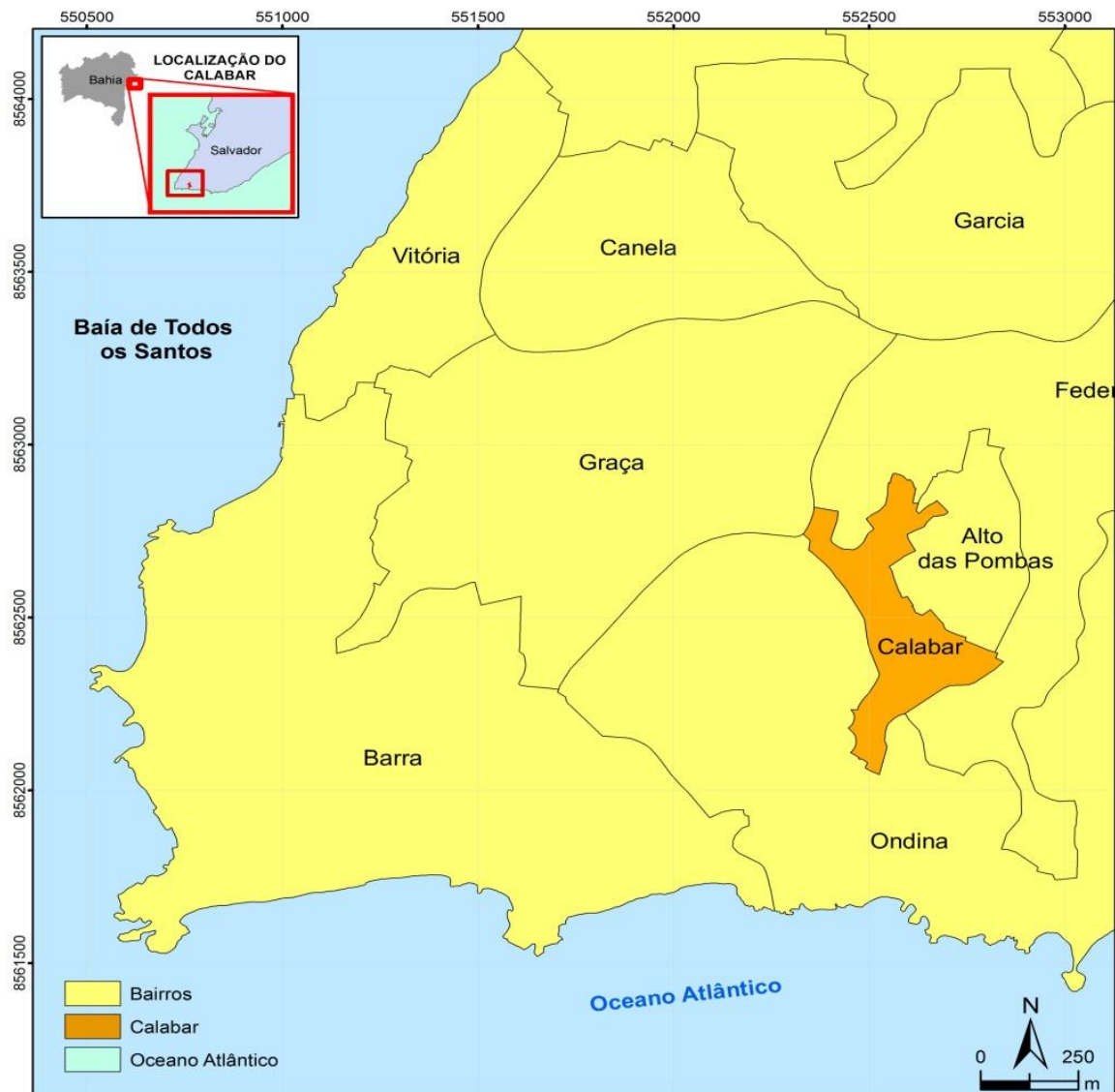
Este trabalho objetivou ainda verificar a efetividade dos direitos sociais à cidade, como saúde, moradia, trabalho e educação a partir de políticas estatais no bairro. A partir disto, objetivamos ainda verificar o grau de desenvolvimento urbano e sustentável do Calabar a partir de tais políticas públicas.

A pesquisa buscou também tentar compreender e explicar como se dá a relação dos agentes econômicos e dos agentes sociais, bem como do próprio Estado, na cidade. Deste ponto, tentamos refletir sobre o fato de como os megaeventos que ocorrerão no Brasil em 2014 e 2016 virão demandar reformas de infraestrutura urbana no sentido de elitizar a cidade,

e não de resolver os problemas urbanos existentes a fim de assim configurar uma “herança” pelo encargo da recepção destes eventos, quais sejam a Copa do Mundo Fifa 2014 e Olimpíadas Rio de Janeiro 2016.

Os problemas desta pesquisa foram orientados por algumas questões fundamentais: porque o Calabar não tem as mesmas condições físicas e de infraestrutura dos bairros de seu entorno, que possuem outro viés socioeconômico? Porque o PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) e as diretrizes do Estatuto da Cidade não se convertem em efetivas políticas públicas para o Calabar?

**Figura 1 – Calabar e Bairros adjacentes**



Fonte: Conder, 2006/ Elaborado por: Luis Henrique Couto Paixão



Entretanto, o Calabar em certo ponto se aproxima de tantos bairros com sérios problemas socioeconômicos. Daí, esta pesquisa teve a necessidade de analisar o planejamento urbano nas cidades brasileiras e em Salvador em particular a fim de buscar no processo histórico os elementos que ensejaram realidades como aquelas existentes no Calabar.

Nesta pesquisa desenvolvida, tivemos as seguintes hipóteses básicas a serem desenvolvidas no presente trabalho: a realidade urbana de Salvador possui inúmeras contradições e obstáculos a fim de que possamos ter um efetivo cumprimento dos princípios determinados no Estatuto das Cidades e no PDDU. Além disso, os problemas socioeconômicos existentes no Calabar são majorados por uma ausência de uma efetiva política urbana naquele bairro. Outrossim, não há efetivo desenvolvimento urbano e sustentável no bairro do Calabar porque existem dificuldades para que direitos sociais, relacionados ao direito à cidade, como moradia, saúde, transporte e educação não sejam efetivados pelo Poder Público.

Para a pesquisa pretendida, utilizamos como norte metodológico o método jurídico através da qual procedemos com as análises dos conceitos e fatos referentes ao objeto em estudo a partir das questões de direito (MARCONI; LAKATOS, 2011). Para tanto, utilizamos não apenas legislações aplicáveis ao nosso tema, mas principalmente a doutrina jurídica relacionada ao Direito Constitucional e ao Direito à Cidade.

Por conseguinte, foi adotado também o método histórico, pois houve a compreensão de que para explicar a conjuntura socioeconômica do bairro do Calabar, é necessário compreendermos a sua história, os elementos subjetivos, particulares daquela comunidade, que foram fundamentais para a edificação social daquele bairro. Isto se dá porque o meio ambiente urbano, a cidade, está em permanente mutação, sendo os agentes sociais e econômicos, além do Estado, os principais fomentadores de tais transformações. Assim, para compreender a realidade concreta e atual do Calabar, é necessário olhar para o passado, a fim de compreender o seu processo histórico.

Para tanto, a pesquisa foi realizada a partir de documentos jurídicos como leis e jurisprudências dos tribunais estaduais e federais a fim de analisar a legislação aplicável ao direito à cidade e os entendimentos dos julgadores sobre o tema. Para dar destaque as citações dos textos das leis foram mantidas em itálico. Foram ainda utilizados documentos como

jornais e mapas conseguidos junto a Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF), a Fundação José Silveira e a Conder a fim de ter noção do histórico do Calabar, não apenas quanto as suas questões sociais e geográficas, mas também as suas transformações no decurso do tempo.

Ademais, foi mais do que necessário realizar uma revisão bibliográfica, não apenas acerca dos direitos fundamentais sociais, quanto principalmente acerca de temas como história, geografia urbana e planeamento urbano. Tais bibliografias foram relevantes para pesquisar o Calabar enquanto território inserido na cidade de Salvador, e compreender as suas semelhanças e diferenças enquanto exemplo do processo de favelização das cidades brasileiras.

Outrossim, foram utilizados ainda a técnica de observação *in loco*, bem como entrevistas qualitativas despadronizadas no intuito de conhecer e verificar a realidade dos moradores do Calabar e sua perspectiva de vida em relação ao bairro. Neste sentido, os entrevistados foram escolhidos a partir de sua inserção social, tais como representantes de escolas, associações populares e coordenadores de projetos existentes no local, sendo mantidos o anonimato dos mesmos.

O **capítulo 1** trata da cidade e a cidade brasileira. Nesse capítulo é desenvolvida a discussão sobre a formação e o conceito de cidade, a fim de expor o que é este meio ambiente artificial aonde grande parte da população vive atualmente. No referido capítulo é apresentado ainda como se deu a formação das cidades brasileiras, e os seus elementos históricos que são capazes de fundamentar e entender o que é a cidade brasileira atualmente.

Quanto a Salvador, é analisado que, ao contrário do que muitos pensam, esta cidade foi planejada desde a sua criação, cuja fundação adveio de uma decisão da Coroa Portuguesa em estabelecer nesta cidade o centro da sua base política no Brasil. A partir disto, foi estudado ainda sobre o papel do Estado enquanto agente criador e modelador da cidade e o seu objetivo no processo de urbanização e desenvolvimento da cidade.

Foi pesquisado ainda que o Estado, enquanto ente para regular a relação dos cidadãos em sociedade, tem através da lei o instrumento capaz para garantir a organização da cidade para que atenda a todos da sociedade, o que se faz pelos instrumentos de planeamento urbano, tais como a democratização da cidade e os institutos jurídicos elencados no Estatuto da Cidade.

Sobre o papel de urbanização das cidades, esta pesquisa apresenta ainda os diversos tipos de planeamento urbano que foram realizados em Salvador e nas mais importantes

cidades brasileiras, a fim de entender as suas vicissitudes apresentadas neste início do século XXI. Destacou-se ainda o EPUCS<sup>1</sup>, a construção do Centro Industrial de Aratu - CIA e do Complexo Petroquímico de Camaçari - COPEC e as obras e intervenções públicas realizadas na década de 1960, e os planos diretores de 1985 e dos anos 2000 como os principais elementos quanto a atuação do Estado para modelar e planejar a cidade de Salvador a partir do século XX.

A pesquisa expõe também que os agentes econômicos também são historicamente responsáveis para transformação e modelação das cidades, vez que a economia vigente é um regulador para o crescimento e desenvolvimento da cidade.

Além dos agentes econômicos, são tratados ainda nesse capítulo os movimentos sociais, realizados pelo conjunto da sociedade, comunidades que como aquela do Calabar que realiza mobilizações e manifestações para lutar e reivindicar pelos seus direitos e por uma melhor sociedade, com mais condições de vida.

No **capítulo 2**, sobre os direitos sociais à cidade, são analisados os direitos e princípios constitucionais que o legislador constituinte delegou de forma expressa como dever e obrigação do Estado. Neste capítulo foi estudado a Constituição Federal de 1988 quando restou identificado na referida norma os direitos inerentes ao direito à cidade, quais sejam saúde, trabalho, educação, moradia e transporte.

Através do estudo sobre a citada norma constitucional e da doutrina especializada, são examinados os direitos sociais enquanto direitos de prestação, que devem ser disponibilizado pelo Estado através de políticas públicas. Sob este contexto, a partir de realidades como as que foram vislumbradas no Calabar, tornou-se necessário analisar o conceito de efetividade a fim de identificar e diagnosticar a existência concreta de políticas públicas voltadas para o cumprimento dos direitos inerentes à cidade.

Partindo dos problemas socioeconômicos no Calabar, tratamos da possibilidade do Estado se esquivar de suas obrigações quanto aos direitos à cidade, conforme determinado na Constituição Federal de 1988. De acordo com a doutrina e a jurisprudência pesquisada, verificamos que na Alemanha, por exemplo, isto é possível em virtude de que naquele país

---

<sup>1</sup> EPUCS – Escritório de Planejamento Urbano da Cidade do Salvador. A sigla ficou conhecida como o título do Plano.

são garantidas as condições mínimas para viver em atendimento ao princípio máximo da dignidade da pessoa humana.

Conforme iremos verificar, na Alemanha foi criada a teoria da Reserva do Possível, a qual autorizou ao governo alemão de não prestar o serviço de educação pública para alguns cidadãos, vez que os mesmos já possuíam condições aptas para o mercado de trabalho a partir de formação proveniente do próprio serviço público. A questão apresentada neste trabalho seria sobre a possibilidade de importação desta teoria para a realidade brasileira, a fim de autorizar ao Estado brasileiro a possibilidade de deixar de prestar os direitos referentes à cidade.

No **capítulo 3**, é discorrido sobre o Calabar, a partir de seu suposto histórico relacionado aos escravos negros advindos do Calabar, na atual Nigéria, ainda na época do escravismo no Brasil, consoante atesta fonte documental da OCEPLAN. Fora relatado ainda sobre a história do Calabar a partir de enorme contribuição dada pelo jornalista Fernando Conceição, que na década de 1980 publicou o livro *Cala Boca Calabar*, o qual traz elementos relevantes sobre a história do bairro, a descrição minuciosa do local, suas características topográficas e a composição social da comunidade, bem como o caráter organizativo e militante de seus agentes sociais.

Compõe ainda neste trabalho os dados socioeconômicos do bairro, tais como nível de escolaridade, os tipos de ocupação urbana e os índices de moradores por imóvel, bem como informações sobre a forma de ocupação imobiliária pelas pessoas da comunidade. Ademais, através de relatos e depoimentos de moradores do Calabar, buscou-se analisar a verificação da efetividade dos direitos (sociais) ao bairro e à cidade.

Levando em consideração que o Calabar é uma favela, tais como outros tantos locais soteropolitanos, foi necessário ainda refletir sobre os elementos específicos de sua formação e composição. A partir disto, fizemos um diagnóstico quanto a situação do Calabar enquanto forma urbana, realizando para tanto um estudo sobre a segregação, justaposição e a exclusão urbanística.

Em seguida foi tratado sobre as intervenções do Estado no Bairro Calabar, tais como a proposta de urbanização, a seleção do bairro como ZEIS no Plano Diretor da cidade. De mais a mais, apresentamos a pesquisa realizada sobre a recente atuação do bairro através da instalação da BCS (Base Comunitária de Salvador) e o que isto significou para a melhoria do bairro e da sua população dentro do contexto da garantia de direitos, do direito à cidade.

## 1 CIDADE E PLANEJAMENTO

### 1.1 O QUE É CIDADE E CIDADE BRASILEIRA?

Conforme informação da ONU<sup>2</sup>, até 2050 70% da população mundial viverá nas cidades, no meio ambiente urbano. A referida instituição constatou ainda que, em 1950 a população global estava estimada em 2,52 bilhões de habitantes, e que em 2010 houve um salto demográfico para 6,9 bilhões, o que revela um crescimento de 273%. Na aludida pesquisa<sup>3</sup>, foi verificado ainda que da população atual, 50% vive no espaço urbano, sendo que um terço desta mora em favelas e assentos informais.

Mas, o que é cidade?

A cidade pode ser definida como o meio ambiente construído por habitantes e transformado por suas atividades dentro de determinado território. O resultado da intervenção humana no meio ambiente com os objetivos de ali realizar transações comerciais, habitar, ter lazer e enfim, viver, fixar-se e constituir família.

A cidade surge, inicialmente, da necessidade de haver um espaço para concentrar o excedente de produção destinado para o comércio, e que seja adequado para facilitar o transporte de pessoas e mercadorias e facilite o acesso de consumidores, fornecedores e a prestação de serviços. Todavia, outros elementos também foram favoráveis para o nascimento das cidades, tais como a agregação de pessoas e comunidades em torno de locais e centros religiosos.

Ademais, a cidade é ainda o resultado de um processo em que sociedades tornarem-se sedentárias, optando por fixar-se em determinado espaço geográfico, deixando para trás o período em que eram nômades, quando buscavam em diversas localidades as condições necessárias para subsistir.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.onu.org.br/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/>. Acesso em: 21 ago de 2013.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.onu.org.br/populacao-mundial-deve-atingir-96-bilhoes-em-2050-diz-novo-relatorio-da-onu/>. Acesso em: 21 ago de 2013.

Com o desenvolvimento das relações sociais, com o advento do Estado, e conforme restou demonstrado na história, diversos outros fatores e elementos foram agregados à cidade, pois isto foi um reflexo das complexas sociedades que estavam sendo construídas.

Neste ínterim, embora a cidade nasça da necessidade de constituírem-se centros econômicos, estes por si só não podem ser definidos como cidade. Isto se dá porque é característica da cidade a complexidade de relações sociais que vão desde as questões culturais perpassando pelas questões relativas ao poder.

Com a permanência de diversas pessoas em um mesmo território, muitas vezes exercendo atividades distintas, vez que alguns são produtores, outros apenas vendedores, outros artesãos, sacerdotes ou governantes e daí por diante, inicia-se também o processo de dominação social, vez que passa a existir a defesa por direitos e interesses de cada um destes e entre si.

A formação da cidade, através da intervenção humana no meio ambiente, se dá através do processo de urbanização, que nada mais é do que estruturar as cidades a fim de receberem mais centros comerciais, de produção, consumo, vias para facilitar o transporte, tecnologias para a comunicação e hospitais, escolas e habitações a fim de que mais pessoas ali circulem e permaneçam.

O desenvolvimento da cidade acompanha o curso da história, e a partir do século XVIII existe uma aceleração deste processo com o advento da Revolução Industrial na Inglaterra, que, por conseguinte se alastrará por diversos territórios nos anos seguintes. A partir de tal fato histórico, existe uma maior complexidade para entendermos o que é uma cidade, seja porque isto acarretou um aprofundamento das relações sociais existentes, seja porque nela houve uma enorme concentração de elementos e fatores inerentes a relação humana a fim de atender as necessidades e contradições inerentes o modo de produção vigente. Vários pensadores e estudiosos conceituam a cidade. Entre eles, o sociólogo Max Weber conceitua cidade nos seguintes termos:

Em princípio, uma cidade pode basear-se em dois fundamentos. Estes são: a) a existência de uma sede senhorial-territorial, sobretudo uma sede principesca, como centro, para cujas necessidades econômicas ou políticas trabalham as indústrias, com especialização da produção, e o comércio adquire bens [...]; b) a realização de uma troca de bens não apenas ocasional mais regular, na localidade, como componente essencial das atividades aquisitivas e da satisfação das necessidades dos moradores: a existência de um mercado. Mas nem todo

‘mercado’ transforma o lugar em que se realiza em uma ‘cidade’ [...]. Somente queremos falar da ‘cidade’ no sentido econômico, tratando-se de um lugar onde a população local satisfaz no mercado local uma parte economicamente essencial de suas necessidades cotidianas, e isto principalmente com produtos que a população local e dos arredores produziu ou adquiriu para a venda no mercado. Toda cidade no sentido aqui adotado da palavra é ‘localidade de mercado’, isto é, tem um mercado local como centro econômico do povoado, mercado no qual, em virtude da existente especialização da produção econômica, também a população não urbana satisfaz suas necessidades de produtos industriais ou artigos mercantis ou de ambos, e, como é natural, também os próprios moradores da cidade trocam entre si os produtos especiais e satisfazem as necessidades de consumo de suas economias. (WEBER, 1999. p. 409)

O teórico Lewis Mumford, segundo o Prof. Pedro Vasconcelos, define a cidade da seguinte forma em 1938. [Um] plexo geográfico, uma organização econômica, um processo institucional, um teatro de ação social e um símbolo estético de unidade coletiva. (VASCONCELOS, 2012.p. 188)

Já o geógrafo Roberto Lobato Correa, em 1989, ao estudar o espaço urbano, a conceitua como: [Um espaço] fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campos de lutas. (VASCONCELOS, 2012. p. 488)

O professor Marcelo Lopes de Souza define cidade da seguinte forma:

A cidade é, sob o ângulo do uso do solo, ou das atividades econômicas que a caracterizam, um espaço de produção não-agrícola (ou seja, manufatureira ou propriamente industrial) e de comércio e oferecimento de serviços. (...) Além de tudo isso, a cidade é, igualmente, um “centro de gestão do território”, por sediar as empresas. Porém, nem tudo se resume à economia! A cultura desempenha um papel crucial na produção do espaço urbano e na projeção da importância de uma cidade para fora de seus limites físicos, assim como o poder. A cidade é um centro de gestão de território não apenas enquanto sede de empresas (privadas e estatais), mas também enquanto sede do poder religioso e político. Além do mais, uma cidade não é apenas um local em que se produzem bens e onde esses bens são comercializados e consumidos, e onde as pessoas trabalham. Uma cidade é um local onde pessoas se organizam e interagem com base em interesses e valores os mais diversos, formando grupos de afinidade e de interesse, menos ou mais definidos territorialmente com

base na identificação entre certos recursos cobiçados e o espaço, ou na base de identidades territoriais que os indivíduos buscam manter e preservar. (SOUZA, 2003. p. 27)

Temos assim que a cidade pode ser vista sob três prismas principais: jurídico, histórico e urbanístico e arquitetônico.

Histórico porque a cidade se traduz pela sociedade no seu tempo. Assim, as transformações na cidade decorrem das mutações sociais, dos fatos históricos que as vezes significam rupturas de paradigmas sociais. Ademais, é através da análise histórica que verificamos a alteração dos modos e meios de produção. Na época feudal, tínhamos a terra, sobretudo agrária; na época escravista, o homem era a mercadoria, a força motriz na geração de renda e produção, já no Capitalismo temos a geração do lucro a partir da exploração da terra, do próprio homem, do carvão, do petróleo, todos perpassando pela propriedade privada, dada a complexidade deste sistema que perpetua até hoje. Desta feita, podemos analisar a cidade e sua complexidade a partir dos fatos históricos e ela é em si resultado da própria construção histórica da sociedade que a comporta.

O prisma urbanístico e arquitetônico se verifica a partir de que a cidade se forma a partir da ocupação, por agrupamentos de pessoas, sobre determinado espaço geográfico com o interesse de ali permanecer. Para alcançar este objetivo, permanecer no aludido espaço, torna-se necessário que ocorram transformações estruturais a fim de que sejam atendidas as necessidades do próprio indivíduo.

Neste sentido é que temos o conceito de cidade enquanto meio ambiente construído, pois não existe cidade sem povo, sem população, e a fim de que esta se constitua, é obrigatório a construção e edificação de estruturas e instrumentos que venham a suprir a necessidade do indivíduo e de toda a coletividade. Se levarmos em consideração que a sociedade se forma a partir da célula familiar, e esta é formada a partir de homens, mulheres, crianças e idosos, temos que as necessidades básicas da sociedade, que precisam estar convertidas na sociedade são relativas a saúde, educação, cultura e lazer, transporte, emprego e habitação.

Conclui-se, portanto, que se conhece e se estuda uma cidade a partir de seu nível de urbanização, da diversidade e pluralidade de estruturas arquitetônicas e urbanísticas necessárias para atender as demandas e anseios de seu povo. A prosperidade de uma cidade está necessariamente vinculada ao seu nível de urbanização e sua diversidade de estruturas arquitetônicas, pois, caso estas sejam insuficientes ou defasadas, gerará, conseqüentemente



um processo de migração, aonde os indivíduos buscarão em outras regiões ou cidades que atendam as condições de vida que entendam como adequadas.

Por último e também importante, é o ponto de vista jurídico. Quando existe o animus de determinadas pessoas permanecerem em um espaço geográfico a fim de ali desenvolverem suas atividades e completarem seu ciclo de vida, ocorre necessariamente a criação de normas de convivência. Tais normas advêm principalmente pela diversidade de pessoas que passam a conviver e também pela natural divisão social do trabalho e tarefas que passam a existir entre elas. Neste sentido, torna-se patente a criação de instrumentos regulatórios das relações sociais a fim de que inclusive garanta a permanência dos indivíduos neste mesmo meio ambiente.

Conforme já dito, a formação da cidade se dá a partir do agrupamento de indivíduos de diversas origens, como artesãos, comerciantes, sacerdotes, etc. Com a criação de normas e instrumentos regulatórios das relações sociais, nasce o poder a partir daquela pessoa ou grupo de pessoas que precisam julgar e controlar a efetividade do cumprimento das normas e regras de convivência.

Posteriormente, com o advento do Estado temos que a cidade é delimitada até os limites da regra de direito e normas de convivência. Daí temos que a cidade está configurada no território aonde vigem os direitos e normas aprovados por órgão ou pessoa competente que serve para regular as relações entre os cidadãos que compõe a cidade, que estão inseridas naquele específico território.

Neste ínterim, utilizamos o conceito do jurista Paulo Bonavides (2005), que define território como uma base geográfica de poder, um espaço geográfico aonde determinado povo se estabelece e sofre a organização e intervenção do Estado. Segundo tal autor, é necessário haver um povo fixado em determinado território para que ocorra a atuação e intervenção do Estado naquele povo, naquele território.

Os elementos jurídicos, os quais também serão posteriormente desdobrados, são também fundamentais a fim de estudarmos a cidade, pois a mesma também se expressa a partir da atuação estatal em todo o seu território, bem como através da existência e cumprimento dos direitos e normas pelo seu povo e do próprio Estado.

### **1.1.1 O contexto histórico de crescimento das cidades brasileiras.**

Para compreendermos as cidades brasileiras, é necessário realizarmos anteriormente uma análise histórica de como se deu a formação da nossa sociedade. O contexto de criação e ocupação das cidades brasileiras se dá no processo de colonização iniciado no século XVI.

A partir do século XVI o Brasil, anteriormente povoado por comunidades indígenas, sofreu a intervenção dos portugueses que buscavam novas terras para explorar e galgar riquezas.

As formas urbanas no Brasil se deram inicialmente para subsidiar instrumentos de defesa das terras ocupadas por Portugal referente a este processo de exploração. A ocupação se deu a partir de uma povoação marginal, pelo litoral brasileiro através da formação de vilas encravadas nas enseadas com o intuito de garantir o abrigo dos instrumentos de transporte, quais sejam as naus, caravelas e galeões. Dessa forma surgiram vilas como Olinda, Santa Cruz e São Vicente.

Estas vilas possuíam características meramente mercantis e militares, pois ao tempo que possuíam instrumentos de defesa da Colônia, nas mesmas se realizavam pequenos comércios de produtos e serviços. Entretanto, o comércio existente, realizado basicamente com os índios, era insuficiente para custear as despesas portuguesas com os instrumentos de segurança e proteção ostensiva das cidades, tais como fortes, canhões, milícia, etc., haja vista que o objetivo da colonização era gerar riquezas para Portugal.

A Coroa Portuguesa viu-se assim obrigada a buscar meios a fim de que a colônia conseguisse prover de rentabilidade. Lembra o economista Celso Furtado (2003), que a atividade econômica em larga escala por terras americanas seria inviável, lembrando que existia o comércio de especiarias do Oriente, pois a América proporcionava um alto custo de frete das mercadorias produzidas em razão da longa distância até a Europa, além dos riscos do transporte realizado através do Oceano Atlântico. Ademais, os produtos que poderiam ser cultivados no Brasil, tais como a pimenta, já eram especiarias fornecidas pela Ásia para a Europa por um custo inferior.

Todavia, a entrada dos portugueses no mercado açucareiro se deu em razão da quebra do monopólio desta atividade econômica por parte dos venezianos, o que permitiu que os

portugueses comercializassem o açúcar com os holandeses, os quais, teriam subsidiado o processo manufatureiro, e inclusive viabilizado a importação dos primeiros escravos negros, pagãos, que seriam enviados para trabalhar na produção brasileira. (FURTADO, 2003).

A colonização por exploração, realizada por Portugal sobre as colônias americanas difere da colonização por povoamento realizada pela Inglaterra sobre a colônia norte-americana não apenas no sistema econômico empreendido, mas também pelo nível de organização que diferem entre os aludidos colonos.

O Brasil colonial era ocupado por índios que possuíam uma vida muito mais do que rural, totalmente vinculada à natureza, aonde buscavam todos os itens e elementos para viver, sendo inclusive nômades. Com o processo de exploração dos portugueses, e com a criação das primeiras vilas, a formação urbana se deu inicialmente com os próprios conquistadores e posteriormente com os “degredados” de Portugal e os negros que foram importados para inicialmente servir de mão de obra barata na produção açucareira e pecuarista.

As Capitâneas foram doadas, em geral para militares e comerciantes, a partir de 1534, sendo que a Capitania da Bahia foi administrada por Francisco Pereira Coutinho. É interessante que da concessão destas terras, coube ao donatário a jurisdição na esfera cível e penal do aludido território, além de escolher os juízes e oficiais para cumprimento das leis e demais normas, a nomeação de tabeliães e o recolhimento e distribuição dos tributos. Assim, verifica-se o nível de organização administrativa, de natureza estatal neste período de ocupação e expansão inicial no território brasileiro.

Ademais, cabia ainda ao donatário conceder terras, a título de sesmaria, em contrapartida do pagamento de tributos à Coroa e à Ordem de Cristo.

Através deste processo de ocupação e urbanização das terras brasileiras, tem-se que a terra já começa a ter o seu valor enquanto meio de produção e já havia uma estrutura jurídica, que não apenas regulava o recolhimento do dízimo, mas do próprio processo de aquisição da propriedade pelo sistema sesmarial, que era complexo e burocrático, ensejando assim a ocupação da terra sem a sua necessária formalização.

Conforme Raquel Rolnik:

O processo de obtenção de sesmaria era bastante moroso e burocrático, uma vez que os capitães-mores, e, depois, os governadores-gerais eram de difícil acesso para grande parte

das vilas da Colônia. Essa característica, combinada à imprecisão das propriedades, permitia que a posse pura e simples do território acontecesse nas brechas do sistema sesmarial. Enquanto sob um aspecto essa ocupação livre representava uma forma radicalmente diferente de ocupação da terra, em outro, mais importante, esta se baseava na mesma lógica sesmarial: seu fundamento de domínio era sua ocupação efetiva. O domínio se estabelecia através do uso e da ocupação em ambos os sistemas, no de sesmarias e no de datas urbano. A diferença estava na formalização – em um caso a relação de apropriação era medida pela Coroa, através da Câmara, e em outro, é legítima, mas não legal. A coexistência de uma legalidade inscrita na lei (lei-dos-livros) e uma legitimidade inscrita na prática social (lei-em-ação), estabelecida desde o período colonial, é a natureza complementar da livre ocupação e do sistema sesmarial, constituem aspectos fundamentais da lei da propriedade urbana no Brasil. (ROLNIK, 1997. p. 21)

Vê-se assim que desde a época colonial, quando as terras urbanas ainda eram embrionárias, o próprio Estado, através da Coroa Portuguesa, não conseguia dar conta de realizar um procedimento ágil e contundente de regularização da propriedade privada, o que gerou a posse legítima, mas ilegal, de terceiros.

De acordo com fontes históricas, o sistema de sesmaria foi o início da criação dos latifúndios no Brasil, uma vez que, muito embora fosse estabelecido o limite de meia légua, não havia meios exatos de proceder com tal demarcação no contexto das vastidões de terras, brasileiras, no período colonial. (TAVARES, 2009).

Como os sistemas de Capitânicas Hereditárias e sesmarias ocorreu em todo o território sob a jurisdição portuguesa, a formação das cidades brasileiras se deu a partir desta forma de ocupação aliado ao processo de crescimento econômico em cada uma destas capitânicas. Tal binômio é importante para entendermos a expansão territorial do Brasil, vez que esta perpassa pela compreensão dos ciclos econômicos da cana de açúcar, da extração mineral, do café, etc.

Neste contexto, foram criadas as cidades de Salvador, em 1549 e do Rio de Janeiro em 1565, com o *status* inicial de “cidades-fortaleza” vez que possuíam estruturas e instrumentos mais avançados para prover com a segurança territorial da Colônia.

### 1.1.1.1 A contribuição dos ciclos econômicos para o processo de urbanização no Brasil

Apesar de não poder exaurir os temas relativos sobre os ciclos econômicos do açúcar, da extração mineral do café e do sistema escravista, dentro do contexto da ocupação urbana no Brasil, é necessário trazer à baila algumas pontuações interessantes.

O escravo africano foi fundamental para o temporário sucesso da economia açucareira e a expansão da pecuária. Entretanto, o papel dele na construção social do Brasil foi tão significativo que ainda hoje permanecem heranças daquele tempo. A atividade escravista permeava desde o funcionamento dos engenhos de açúcar, até aos cômodos mais íntimos das casas de seus donos, seus patrões, na cidade.

Senão vejamos como o historiador Luis Henrique Dias Tavares expõe esta particularidade:

O escravo africano era vendido. Trabalhador escravo, o africano estava em todas as atividades rurais e urbanas da Bahia. Era praticamente tudo, como sintetiza a expressiva frase do padre Antonil (Cultura e opulência do Brasil): ‘Os escravos são as mãos e os pés do senhor de engenho’. O escravo era sempre escravo. Em quase nada diferenciava que trabalhasse nas plantações de cana-de-açúcar, fumo, algodão, com enxada e a foice, ou que trabalhasse no engenho ou no interior da casa do senhor, como doméstico, recadeiro, canoeiro, carregador, cozinheira, copeira, engomadeira. Era sempre escravo. (TAVARES, 2009. p. 52)

Assim, é possível verificar a transversalidade da figura do escravo na edificação da sociedade urbana e o seu impacto socioeconômico, em razão da complexidade de relações, desde o feitor, até o senhor de engenho, perpassando pela “sinhá” responsável pela organização da residência urbana.

O ciclo da economia mineira, datado do séc. XVIII, também foi de grande contribuição no processo da formação das cidades brasileiras, principalmente nas regiões compreendidas por Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás. Da mesma forma, o ciclo do café e a economia leiteira e pecuária, ocorridos no século XIX foram também importantes no crescimento urbano do Brasil, principalmente nas regiões Sudeste e Sul do país.

### 1.1.1.2 A formação da cidade de Salvador

A formação da cidade de Salvador, fundada em 1549, se deu a partir da de uma praça, onde estavam a Casa dos Governadores e a Casa da Vereança. De lá partiam ruas longitudinais, quais sejam as que correspondem atualmente a Rua Chile, a Rua da Ajuda e a as ruas transversais da Tira Chapéus e das Vassouras. O acesso à praia se dava pela ladeira da Igreja de Nossa Senhora da Conceição.

Sobre a história de Salvador, o Prof. Vasconcelos esclarece que:

Ao contrário das demais Capitânicas, foi a Coroa portuguesa quem decidiu e realizou a construção da cidade de Salvador. Foi também de sua iniciativa a implantação das instituições administrativas coloniais. Destaca-se o papel inicial do governo geral na construção do sistema defensivo. O sistema escolhido para Salvador, após a derrubada dos muros iniciais, foi baseado na construção de fortes isolados, complementados por trincheiras, defendendo os flancos sul e norte da cidade e por um dique na parte leste da cidade. Dessa decisão resultou o crescimento da cidade nas direções dos fortes, implantados nos seus limites e, posteriormente, na forma espacial rádio-concêntrica, que substituiu a tendência linear anterior. (VASCONCELOS, 2002. p. 418)

Quase 40 anos depois, em aproximadamente 1583/1584, já existia uma outra praça, a do Terreiro de Jesus e já haviam iniciado a construção do Mosteiro de São Bento. Ademais, já se vislumbravam prédios na Vereança, do Governo, da Alfândega, do Colégio dos Padres Jesuítas e as Igrejas da Ajuda e da Sé. Neste período, segundo Luiz Henrique Dias Tavares (2009), a população já chegava a “oitocentos vizinhos”.

Conforme já dito anteriormente, a fundação da cidade de Salvador se deu com o objetivo de constituir-se como cidade-fortaleza e também como centro administrativo. Dessa forma, estas duas funções características foram as propulsoras do crescimento da cidade nas suas primeiras décadas. Para tanto, o Prof. Luiz Henrique Dias Tavares expõe sobre este tema nos seguintes termos:

Na dupla condição de cidade-fortaleza e centro administrativo, a cidade do Salvador passou a crescer em dois planos: Cidade Baixa, bairro da Praia, formando comprida rua à

direita da Ribeira das Naus e das casas comerciais; e Cidade Alta, bairros de São Bento, Palma, Desterro, Saúde e Santo Antônio Além do Carmo. (TAVARES, 2009. p. 121)

Neste sentido, o crescimento de Salvador se deu através da formação e organização de freguesias, tais como a Freguesia da Sé, que em 1757 já possuía uma população superior a oito mil moradores, já a Freguesia da Conceição da Praia, possuía quatro mil moradores.

De acordo com TAVARES (2009), em 1805 o censo eclesiástico teria apurado uma população em Salvador de 45.600 habitantes.

A abertura dos portos em 1808 e a abolição da escravatura em 1888 foram marcos importantes também para a questão urbana no Brasil, pois foram medidas que proporcionaram não apenas o crescimento das cidades, em virtude da questão socioeconômica envolvida pela circulação de mercadorias e pela ampliação do mercado de trabalho, respectivamente. Isto foi fundamental para o processo de industrialização do Brasil que decorreu no processo de urbanização brasileiro e fez com que tivéssemos um país menos agrário.

Com a abolição da escravatura em 1888, houve a transformação no sistema econômico, vez que deixou-se para trás o sistema escravocrata e deu-se lugar ao sistema de trabalho assalariado. A partir deste movimento, grande parte dos negros, ex-escravos, foram literalmente jogados na sociedade, sem ter aonde viver, tampouco como sobreviver.

Muito provavelmente em razão deste fenômeno socioeconômico é que ocorreu a ocupação na região em que hoje se localiza o Calabar, a partir de ex-escravos no período final do século XIX, os quais teriam se juntado com a população ali já existente, também formada por antigos escravos refugiados. Neste sentido é que, logo após a abolição do sistema escravista, posteriormente com a proclamação da República, em 1890 a população de Salvador era de 174.412 mil habitantes, passando já em 1900 para 205.813 mil.

Na transição para o início do século XX no Brasil, nos primeiros anos do período republicano, da denominada República Velha, a economia brasileira tinha como grande potência a cultura do café, localizada na região sudeste. A economia cafeeira possuía tanta relevância nacional, que inclusive havia um rodízio entre os Estados de São Paulo (reduto da economia cafeeira) e Minas Gerais (economia leiteira e maior colégio eleitoral na época) na eleição dos presidentes do país ao longo de muitos anos.

A questão é que com a economia do café aquecida, a oligarquia cafeeira conseguiu que o Estado brasileiro investisse na estrutura de transporte no país a fim de que a produção agrícola fosse vendida através dos portos, como o Porto de Santos. Dessa forma foram criadas inúmeras linhas de ferrovias na Região Sudeste a fim de transportar pessoas e mercadorias para os portos e centros urbanos da região. Nesta esteira, o transporte ferroviário foi significativo para o crescimento populacional das cidades e o conseqüente crescimento urbano naquelas localidades.

A riqueza gerada pela economia cafeeira foi fundamental para que, posteriormente, nos anos 30, o Brasil sofresse um profundo período de industrialização e urbanização.

Nesta senda, as intervenções do Estado, seja na figura do antigo Império ou da República, foram determinantes para propiciar a formação e o crescimento das cidades brasileiras.

## 1.2 O PAPEL DO ESTADO NA INTERVENÇÃO URBANA.

O Estado enquanto ente regulador da sociedade, passou por uma série de mutações e adequações ao longo da história, sempre para se adequar a sua respectiva conjuntura sóciohistórica e perpetuar como eficiente figura de controlar o comportamento da sociedade integrante ao seu território. Independente da forma de governo seja ele monárquico ou republicano, a sua função é única.

Cabe lembrar que o advento do Estado, como já dito, se deu a partir da própria sociedade, que no seu povo, necessitava de uma estrutura a fim de ordenar e coordenar a vida em sociedade.

Em poucas palavras, o Prof. Dallari conceitua Estado da seguinte forma:

Conceitualmente, hoje em dia, o Estado é o povo politicamente organizado em um determinado território, vivendo sob uma mesma ordem jurídica soberana, buscando o bem de todos. É a somatória desses fatores que dá sustentabilidade ao Estado, responsável maior pela conjugação de forças do povo na concretização de seus anseios e no atendimento às suas necessidades. (DALLARI, 2011. p. 23).



Entretanto, o Estado não tem o objetivo de conciliar os conflitos das classes sociais. Uma vez que ele emana da própria sociedade, sua concepção e sua formação se dão através de determinada classe dominante da respectiva sociedade. Deste modo, não há que se falar em imparcialidade pela atuação do Estado, mas sim de uma estrutura, um ente, que se perpetua ao longo da história na manutenção do *status quo* social. Nesta esteira, vejamos a posição de Karl Marx sobre o tema:

E é precisamente por esta contradição do interesse particular e do interesse comunitário que o interesse comunitário assume uma forma autônoma como *Estado*, separado dos interesses reais dos indivíduos e do todo, e ao mesmo tempo como comunidade ilusória, mas sempre sobre a base real [*realen Basis*] dos laços existentes em todos os conglomerados de famílias e tribais — como de carne e sangue, de língua, de divisão do trabalho numa escala maior, e demais interesses -, e especialmente [...] das classes desde logo condicionadas pela divisão do trabalho e que se diferenciam em todas essas massas de homens, e das quais uma domina todas as outras. Daqui resulta que todas as lutas no seio do Estado, a luta entre a democracia, a aristocracia e a monarquia, a luta pelo direito de voto, etc., etc., não são mais do que as formas ilusórias em que são travadas as lutas reais das diferentes classes entre si [...]; e também que todas as classes que aspiram ao domínio, mesmo quando o seu domínio, como é o caso com o proletariado, condiciona a superação de toda a forma velha da sociedade e da dominação em geral, têm primeiro de conquistar o poder político, para por sua vez representarem o seu interesse como o interesse geral, coisa que no primeiro momento são obrigadas a fazer. (MARX, 1999. p. 38)

Diante do exposto, sendo o Estado um representante de setores da própria sociedade que o emanou, a contradição se mostra presente na medida em que não há que se falar em interesse geral, comunitário, irrestrito, imparcial, uma vez que tal entidade é composta majoritariamente por determinado setor, classe desta mesma sociedade.

Todavia, a realização de medidas sociais de caráter geral e comum são necessárias por parte do Estado, até mesmo para que não haja riscos a sua perpetuação na sociedade, bem como a sua estrutura de poder.

Ora, uma vez que o Estado é composto por inúmeras estruturas administrativas e organizativas, espera-se por parte do povo, que todo este aparato se converta em melhoria de vida para eles, seja de natureza social, cultural e econômica. Ademais, a necessidade de se tomar tais medidas, o que doravante será conceituado como Políticas Públicas, são fundamentais até mesmo para não gerar indignação e clamor pelas classes menos favorecidas,

o que poderia de certa forma atacar a instituição estatal e ocorrer, quem sabe, uma transformação social.

Penetrando na questão da organização urbana no Brasil, já foi exposto que a formação das estruturas urbanas brasileiras ocorreu com uma frágil organização ou intervenção direta do Estado, inclusive no seu poder fiscalizador, sendo este primeiramente a Coroa Portuguesa, posteriormente o Império Brasileiro e, por conseguinte, a República. O povoamento e formação das nossas cidades ocorreram prioritariamente para atender as questões econômicas e gerar retorno financeiro para a dominação estrangeira.

Porém, apesar da formação e crescimento das cidades brasileiras, não houve uma preocupação do Estado vigente em proporcionar uma maior integração entre estes centros urbanos, o que criava uma dificuldade em larga escala se lembrarmos que o Brasil possui dimensões continentais.

A partir de então o crescimento da população urbana no Brasil se deu de forma progressiva, fazendo com que o Estado providenciasse uma série de medidas e instrumentos necessários para regular a vida social na cidade.

### **1.2.1 A cidade e a Lei**

É importante esclarecer que a lei nada mais é do que um dos instrumentos jurídicos para regular a vida em sociedade. A lei não é a única fonte do direito, tampouco é o direito por si só. A lei é norma, que em virtude de seu conteúdo jurídico e de emanar do Estado, é utilizado como meio de regular os comportamentos da sociedade sob o território do respectivo Estado. Cumpre ressaltar ainda que é condição para a configuração do Estado soberano que sejam respeitadas as normas jurídicas pelo seu povo.

Por outro lado, uma vez que a sociedade é contumaz carecedora de direitos, é necessário também que o Estado, enquanto órgão legiferante<sup>4</sup> e regulador das relações sociais

---

<sup>4</sup> Refere-se ao ato de legiferar, legislar. A função legiferante consiste no poder de estabelecer leis. Tem função legiferante o órgão competente para criar leis.

apresente normas jurídicas que efetivamente garantam a fruição dos direitos perseguidos pelo próprio povo.

No contexto da cidade brasileira, a qual está em constante transformação, é apresentado um desafio ao Estado, qual seja atualizar, ao longo da história, as suas concepções e estruturas jurídicas a fim de sempre dar respostas aos anseios da sociedade. A cidade que temos hoje não é a mesma que tínhamos na década de 1930, os anseios do povo de hoje, embora ainda persistam com velhos anseios, ainda não resolvidos, somam-se a novos direitos, mais contemporâneos.

Por exemplo, no processo de urbanização, existia a preocupação social com a questão do saneamento básico nas moradias e da ampliação do sistema de transporte urbano.

Atualmente, a problemática do saneamento e esgoto ainda persiste, mas a sociedade quer que a Administração Pública dê conta deste tema sem prejudicar o meio ambiente, sem sujar as nossas águas naturais, sem a criação de lixões a céu aberto. Quanto ao transporte urbano, existe a atual demanda de que tal serviço seja ofertado com qualidade e a preços módicos, mas também com transportes alternativos e rápidos, que prezem pela sustentabilidade, como trens, metrô, bondinhos, e bicicletas.

Para expor a questão legal na temática urbana, é necessário primeiro descobrir o que é legislar sobre a cidade. Para isto, é importante apontar para quem a lei é dirigida. Ela é uma norma de comportamento, um regulamento, uma ordem restritiva dirigida para quem? Para o povo, para a sociedade objetivamente.

Uma vez que a norma urbana é destinada ao povo, e sendo que este deve reivindicar do Estado, enquanto órgão legiferante, a garantia de direitos para responder os seus anseios, sobre o que tal norma deve dispor?

Depende. O direito não é estanque. O direito deve acompanhar o desenvolvimento da sociedade a fim de regular as suas mais complexas relações e dar aporte necessário às suas inúmeras necessidades.

Entretanto, existe uma base permanente à sociedade urbana, sobre a qual sempre irá existir, senão teremos que re-conceituar a cidade: moradias, ruas, hospitais, água, veículos de transporte, escolas, comunicação, comércio, segurança, etc. Portanto, deve o Estado e a

Sociedade se debruçarem sobre tais questões, prioritariamente, para garantir à todos um efetivo direito à cidade.

O núcleo da cidade dentro da sociedade capitalista é a propriedade privada. Esta é mais do que um pedaço do território, uma faixa de terra, é um meio de produção. É um dos instrumentos fundamentais para a geração da produção e do lucro que fazem movimentar a economia capitalista, e ao mesmo modo exclui aquele que não a possuem que dá sua força de trabalho, assalariada, para mantê-la.

A propriedade do Brasil sempre foi tratada de forma excludente e em muitas oportunidades recebeu uma acepção de mercadoria. Pudemos ver isto desde a criação das Capitanias Hereditárias, bem como na Lei de Terras (Lei nº 601/1850). A partir desta aludida lei, o Estado passou a dar o caráter mercadológico à propriedade, o que a fez valorizar na qualidade de produto, gerando desde então, de uma certa forma, a especulação imobiliária, pois como já dito, trata-se da mercantilização de um meio de produção.

Desde a independência do Brasil, em 1822, o direito à propriedade privada já era garantido pelo Estado através das constituições federais que foram promulgadas e outorgadas.

Na Constituição Federal de 1824 a garantia estava manifestada da seguinte forma:

“Art. 179 (...)

XXII - É garantido o **Direito de Propriedade** em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.”

Na Constituição Federal de 1891:

“Art. 72: A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] § 17: **O direito de propriedade** mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”

Na Constituição Federal de 1934:

“Art. 113: A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade [...]”

17- É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.”

Na Constituição Federal de 1937:

“Art. 122: A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

14- o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

Na Constituição Federal de 1946:

“Art. 122: A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

14- o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

Na Constituição Federal de 1967:

“Art. 157: A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I. liberdade de iniciativa;

II. valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III. função social da propriedade;

IV. harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;

V. desenvolvimento econômico;

VI. repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.”

E finalmente, na Constituição Federal de 1988:

“Art. 5º [...] XXII- é garantido o direito de propriedade;

XXIII- a propriedade atenderá a sua função social”

“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;”

Pelos aludidos termos normativos, podemos verificar que a partir da Constituição Federal de 1934, o Estado concebe a propriedade um relevante interesse social e doravante sofre ainda mais restrições em virtude de sua função pública, como a possibilidade de desapropriação em razão da sua utilidade. Ademais, cabe frisar que na Constituição Federal de 1967, houve ainda avanços sobre o instituto da propriedade, pois apesar do contexto da ditadura militar, assegurou a função social da propriedade e a sua relevância para a justiça social.

Entretanto, apesar do progresso avanço normativo do instituto da propriedade, a questão é que efetivamente o salto qualitativo ocorreu com a Constituição Federal de 1988, quando a propriedade adquiriu o *status* de direito fundamental, desde que garantida a sua função social. Quis o constitucionalista que a propriedade não tivesse mais qualquer visão individualista e patrimonialista, vez que reconheceu o exercício da propriedade para o interesse coletivo e de toda a sociedade.

Verificando que a propriedade privada urbana é a célula da cidade, pois é nela que grande parte dos cidadãos habitam, compram, trabalham etc., foi na Constituição Federal que vimos efetivamente o Estado se debruçar sobre a sua responsabilidade em tratar e organizar o espaço urbano.

Através da Carta Magna, o constituinte transferiu para o município, a execução de uma política de desenvolvimento urbano, conferindo ainda à propriedade a utilização desta nos termos da sua função social, bem como apontando instrumentos jurídicos necessários para que tal caráter seja perseguido e cumprido.

Senão vejamos como dispõe o aludido texto normativo:

*“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

*§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

*§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.*

*§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

*I - parcelamento ou edificação compulsórios;*

*II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;*

*III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*

*Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

*§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.*

*§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.*

*§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”*

Apesar do avanço ideológico e jurídico com a garantia de tantos instrumentos a fim de democratizar e regularizar a propriedade urbana, o referido texto constitucional infelizmente não possui aplicabilidade imediata, pois depende de futura regulamentação normativa através do Congresso Nacional.

Até mesmo pelo fato de que existe no Brasil um Estado democrático e de direito, as casas legislativas no país, tanto em nível federal, quanto em níveis estaduais e municipais, possuem uma enorme heterogeneidade, o que muito se espelha com a complexidade e diversidade do povo brasileiro. Entretanto, tal heterogeneidade significa a existência de

legisladores que são representantes de setores da sociedade. Daí temos congressistas que foram eleitos pelo movimento sindical, pelo movimento dos sem-terra, pelas diversas matizes das igrejas cristãs, mas também existem aqueles que representam os empresários do agro-negócio, do ensino privado e também do mercado imobiliário.

Pelos motivos que serão expostos adiante, a regulamentação dos instrumentos urbanos garantidos pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, apenas adveio em 2001, com a publicação da Lei 10.257/2001, denominada Estatuto das Cidades, muito embora a mesma tenha sido apresentada ao Senado Federal, pelo Senador Pompeu de Sousa, em junho/1989, ou seja, 12 anos antes de sua aprovação.

### **1.2.2 Instrumentos jurídicos que propiciam o desenvolvimento urbano**

Os instrumentos jurídicos relacionados à ocupação urbana servem para regular a densidade e a forma de utilização do espaço urbano. Nas lições do Prof. Marcelo Lopes de Souza (SOUZA, 2011), tais instrumentos podem ser classificados como: informativos, que são aqueles que correspondem a sistemas de divulgação e conscientização, como a necessidade e forma de da coleta seletiva do lixo doméstico; estimuladores, que são aqueles relativos a vantagens fiscais e comerciais concedidas aos empreendedores que invistam em determinado espaço urbano; instrumentos inibidores, que limitam a atuação do agente no espaço urbano, tais como parcelamento e a edificação compulsórios; instrumentos coercitivos, que impõem limites e proibições legais para a atuação do agente no espaço urbano, tais como gabarito, e afastamento.

O Estatuto das Cidades, Lei nº 1.257/2001, elenca uma série de instrumentos jurídicos para a política urbana, os quais ao todo somam mais de 20, e assim daremos tratamento apenas àqueles que entendemos como mais relevantes para a nossa temática, sem, contudo, desmerecer os demais.

É possível separar os principais institutos da política urbana delineados pelo Estatuto das Cidades através de dois grupos principais: primeiro, o grupo de institutos relacionados ao planejamento municipal, como é o caso do plano diretor e o parcelamento; e no segundo



grupo, os institutos financeiros e tributários, como por exemplo, o IPTU progressivo, e a Contribuição de Melhoria.

Importante ressaltar que até o advento do Estatuto das Cidades, já existiam inúmeras leis esparsas que de alguma forma legislavam sobre os instrumentos jurídicos urbanos, contudo, não conseguiram instituir uma efetiva política urbana, que é o que propõe a Lei 1257/2001. Entre estas leis antigas, temos a Lei 6766/79 que regula o parcelamento do solo para fins urbanos e trás também outros conceitos, como o loteamento e o desmembramento. Sobre a relevância da referida norma para o contexto da política urbana, o Prof. Villaça revela que:

Já a Lei Federal 6766/79, que regula loteamentos, é mais próxima do que aqui chamamos de planejamento urbano, pois trata-se de uma lei especificamente espacial. Seu objetivo é a organização do espaço. Entretanto, ainda não é uma lei típica de planejamento urbano, pois refere-se apenas a loteamentos individualmente e não ao contexto da cidade. (VILLAÇA, 2012. p.172)

Portanto, é possível compreender que a Lei 6766/79, embora seja salutar, vez que se preocupou com a ocupação do espaço urbano, ainda era uma lei insuficiente no contexto do direito à cidade, vez que não se preocupou com a integração da cidade e seu desenvolvimento urbano, centrando-se apenas quanto a utilização espacial do lote de terra urbana.

Cumprir lembrar ainda que, aliado ao Estatuto da Cidade, existe a Lei 11.977/2009, que além de instituir o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – dispõe também sobre a regularização fundiária. Tanto o Estatuto da Cidade como a aludida lei são ferramentas importantes para cumprir a norma constitucional, esculpida no art. 182, sobre a função social da cidade e a tutela jurídica deste meio ambiente artificial.

A fim de ter uma compreensão didática dos instrumentos jurídicos urbanos no contexto deste presente trabalho, cabe realizarmos sobre eles uma sumária definição, a partir das lições dadas por Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2012):

Plano Diretor: é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana no contexto do meio ambiente artificial. É uma ferramenta legal fundamental, pois normatiza exigências sobre o direito de propriedade a fim de que o bem imóvel cumpra sua função social.

Conforme esclarece o Prof. Flávio Villaça, os conceitos de planejamento urbano ou plano diretor não existiam no Brasil nem no século passado nem no início do século XX.

Inclusive, o Plano Agache, realizado no Rio de Janeiro em 1930, foi o primeiro documento do gênero a apresentar o termo plano diretor.

Parcelamento compulsório: é instrumento de competência da Administração Pública Municipal, através do qual os proprietários de unidades urbanas são compelidos a utilizar seu respectivo imóvel de acordo com o quanto disposto no Plano Diretor Municipal. Busca-se através deste instituto perseguir o princípio da função social da propriedade.

Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo: é um tributo de natureza *propter rem*, ou seja, está intrinsecamente vinculado à coisa, ao bem imóvel. Através deste instituto, a Administração Pública Municipal está autorizada a majorar, gradativamente, o valor da alíquota, caso o proprietário do imóvel não o utilize na finalidade de sua função social.

Cabe esclarecer que o IPTU é calculado sobre o seu valor venal, cujo número configurará a base de cálculo do aludido imposto, e a sua alíquota, que nada mais é o percentual definido pelo Município. Aliando numa equação a base de cálculo com a sua alíquota incidente, teremos o efetivo valor a ser recolhido a título de IPTU.

O Código Tributário Nacional (CTN) esclarece o conceito de IPTU da seguinte forma:

*Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.*

[...]

*Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. (Lei nº 5172/66 – CTN)*

Quanto a progressividade da alíquota do tributo, a Constituição Federal de 1988 pontua nos termos abaixo:

*Art. 145 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:*

[...]

*§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei,*

*o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.  
[...]*

O IPTU é um imposto extrafiscal, ou seja, o seu objetivo, a sua cobrança, não é de apenas gerar receita ao Ente Público, mas também de coibir determinadas práticas por parte do cidadão, contribuinte. Assim, acaso o contribuinte não dê a devida função social a propriedade de sua titularidade, haverá a majoração da alíquota incidente do referido tributo no período fiscal vigente. Acaso no ano seguinte, a propriedade também não tiver a sua devida função social, a referida alíquota será majorada ainda mais. (FIORILLO, 2012).

Gabarito: é um parâmetro urbanístico que expressa em pavimentos ou metros a altura máxima para as edificações em determinada zona urbana. Tal instrumento é determinante no contexto da harmonia das paisagens urbanas, largura das ruas e construções em zonas aeroportuárias e etc.

Afastamento: é o instrumento urbano que se define pelo recuo obrigatório da edificação em relação aos limites do lote urbano e/ou ao logradouro. Os índices relativos ao afastamento são regulados pela legislação municipal e podem variar de acordo com cada zona urbana da cidade. Este instrumento é relevante nas questões de ventilação, iluminação, privacidade e direito de vizinhança.

Outorga onerosa do direito de construir: é o instrumento urbano que estipula o potencial de construção ou edificação de determinado imóvel. Através deste instituto, é determinado um coeficiente básico de aproveitamento, o qual acaso seja extrapolado, o Poder Público exigirá uma contrapartida junto ao proprietário, o qual deverá ainda justificar a aludida extrapolação. Os índices de coeficiente básico de aproveitamento geralmente estão regulados no Plano Diretor do município.

O supracitado instrumento é uma derivação do direito à superfície e também busca atender ao princípio da função social da propriedade. Este instituto jurídico é conceituado no contexto da política urbana da seguinte forma:

Todavia, o Estatuto da Cidade entendeu por bem estabelecer o direito de superfície como instrumento de política urbana, a saber, instituto jurídico-político destinado a ordenar não só a propriedade urbana como o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 4º, V, I, do Estatuto da Cidade). No que se refere ao instrumento destinado ao meio ambiente artificial, o direito ora comentado abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo, ou o espaço aéreo relativo ao terreno (art.21, §1º, do Estatuto da Cidade),

consagrando juridicamente a ideia do denominado solo criado e permitindo, em síntese, a transferência, gratuita ou onerosa, do direito de construir sem abranger o direito à propriedade urbana. (FIORILLO, 2012. p. 172)

ZEIS: as zonas especiais e interesse social formam um instrumento jurídico urbano que visa atender no plano infraconstitucional a determinação posta no art. 225, §1º, III, da Constituição Federal de 1988. A referida norma impõe da seguinte forma:

*Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*III\_- definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

Vale frisar que tais espaços urbanos que merecem a dita proteção especial, podem localizar-se em áreas públicas ou privadas. Ademais, por terem características ambientais, elas são submetidas a tratamento especial, sob o regime jurídico do meio ambiente artificial.

As áreas destinadas à ZEIS são instituídas pelo Plano Diretor, ou lei municipal substituta, a fim de ser destinada prioritariamente para moradia da população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Usucapião: este é um dos principais institutos jurídicos para defesa da função social da cidade e também da propriedade. Sua garantia constitucional significou uma enorme vitória daqueles que defendem a democratização da propriedade urbana. Previsto no art. 183 da Constituição Federal de 1988, e regulamentado nos artigos 4º e 9º do Estatuto das Cidades, o usucapião. Tal instituto é fundamental para garantirmos o direito social à moradia e regularizarmos a propriedade urbana, principalmente aquela referente a moradia, criada a partir do crescimento desordenado da cidade. Através deste instituto, é possível a garantia da moradia urbana pela aquisição da propriedade em sentido *erga omnes*, vez que tal direito se materializa pelo registro de imóveis e a regularização da propriedade junto ao Poder Público. Senão vejamos, em síntese, a relevância do usucapião:

Visa o instrumento transformar os chamados “bairros espontâneos” em realidade jurídica, que passa a integrar a cidade em face de sua natureza jurídica ambiental, tanto de forma imediata (art. 183 da Constituição Federal de 1988) como mediata (art. 225 da Constituição Federal de 1988). Como qualquer ação em nosso ordenamento jurídico, deve obedecer às cláusulas “material” e “processual” do devido processo legal, que é o norteador do ordenamento instrumental constitucional como um todo, bem como deverá restar estruturada em decorrência de seus elementos: legitimidade ativa/passiva, causa de pedir e pedido. (FIORILLO, 2012. Pag. 162).

Transcon: este é o nome usual do instituto da transferência do direito de construir. Através deste, o Poder Público, através de lei municipal, autoriza ao proprietário de imóvel urbano, público ou privado, de exercer em outro local, ou vender, mediante a devida escritura pública, o direito de construir também regulamento na referida legislação. Ressalte-se que para aplicação deste instituto, é necessário que a aludida propriedade imóvel tenha como finalidade a implantação de equipamento urbano e comunitário; preservação, quando o imóvel tiver interesse histórico, ambiental paisagístico, social ou cultural; ou for objeto de programa de regularização fundiária, ou para urbanização em áreas ocupadas por pessoas de baixa renda.

Necessário sublinhar que, conforme determina o art. 35, §2º do Estatuto da Cidade, cabe a lei municipal estabelecer as condições referentes a aplicação deste instituto. Assim, pode-se dizer que este é uma relevantíssima ferramenta para democratizar o direito à cidade, mas também pode tomar sentido oposto, à exclusão social, quando a lei do município for conivente com as práticas do mercado imobiliário e assim utilizar este instituto para mercantilizar a propriedade urbana.

Contribuição de Melhoria: este é um instituto tributário que tem repercussões no planejamento urbano e na cidade. A contribuição de melhoria nasce a partir da valorização de determinado imóvel em razão de obra pública no entorno deste que gere a sua valorização imobiliária. Ou seja, o Poder Público, sendo ele federal, estadual ou municipal, ao realizar determinada obra urbana que gere a valorização do imóvel contemplado por tal intervenção, poderá, em contrapartida, cobrar o referido tributo ao seu proprietário ou legítimo possuidor.

O valor pago a título de contribuição de melhoria será calculado sobre o valor orçado da obra e rateado entre todos os proprietários de imóveis beneficiados, bem como o índice de absorção da valorização de cada imóvel.

Sobre o tema, cabe referendar a análise crítica realizada pelo Prof. Marcelo Lopes de Souza sobre o referido instituto:

Sob o ângulo da promoção da justiça social, mediante redistribuição (ainda que indireta) de renda, o tipo de obra pública passível de ser enquadrada como fato gerador da aplicação da contribuição de melhoria corresponderia à instalação de infra-estrutura não-elementar e, sobretudo, as obras suntuárias e de embelezamento em bairros privilegiados. O sujeito passivo do tributo seria, portanto, o proprietário imobiliário, via de regra de médio ou alto poder aquisitivo, beneficiado direta e/ou indiretamente (aumento do valor de troca do imóvel) pelas obras realizadas nas adjacências de sua propriedade. O beneficiário final, contudo, deveriam ser os moradores de espaços segregados e mal dotados de infra-estrutura técnica e social elementar, como loteamentos irregulares e favelas, e áreas estas que o Estado deveria eleger como alvos prioritários para novos investimentos. (SOUZA, 2001, p. 242)

Assim, é possível verificar que a contribuição de melhoria, muito mais do que um tributo, é um instrumento que pode ser utilizado a serviço do direito à cidade, uma vez que o Poder Público, ao equipar o espaço urbano com novas ferramentas relativas a mobilidade, segurança, saneamento ou moradia, por exemplo, em contrapartida receberá receita pelo contribuinte, proprietário do imóvel beneficiado pela obra, e assim poderá investir tal verba pública em locais da cidade no sentido de contemplar a justiça social, a democratização da cidade e da própria propriedade urbana.

### **1.2.3 Planejamento urbano e o direito à cidade**

Como já visto, a cidade representa um espaço (territorial) urbano aonde existem intensas relações sociais, quando os cidadãos, buscando os mais diversos e controversos interesses, os quais inclusive geram conflitos interpessoais e classistas. Outrossim, o objetivo geral é estabelecer em determinada zona territorial da cidade com o intuito de ali constituir família, trabalhar e ter acesso à saúde, trabalho, transporte e educação para si e o seu núcleo social.

Uma vez que o Estado foi criado pela própria sociedade para regula-la, através de normas, e garantir a efetividade dos direitos gerados e adquiridos, cabe a este, ordenar e organizar a cidade a fim de que ela alcance a sua função social. Assim o Estado, revestido pelo Poder Público Municipal, Estadual e/ou Federal, tem o dever de criar instrumentos a fim

de que os direitos vigentes sejam alcançados por todos que compõem a cidade, independente de sua localização territorial.

É lição básica do Direito Administrativo que, a Administração Pública deve seguir princípios básicos na sua atuação, os quais estão elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Legalidade: através deste, todos os atos praticados pela Administração Pública, devem configurar o estrito cumprimento das leis vigentes. Assim, não cabe atuação do Poder Público que revele simples vontade ou interesse da autoridade pública, tampouco ato que represente abuso de direito por parte deste.

Moralidade: a Administração Pública deve agir de forma que represente a honestidade, honra, o bom caráter. Não pode o Poder Público ser gerido por pessoas que, em nome desta, ajam no sentido de prejudicar o erário, ou até mesmo conseguir enriquecimento ilícito, ou que obtenha proveito próprio, particular.

Impessoalidade: a Administração Pública deve tratar todos os cidadãos, seus administrados, igualmente, sem qualquer distinção quanto a cor ou condição econômica, ou qualquer outra característica.

Publicidade: todos os atos da Administração Pública, em regra, deverão ter amplo acesso e divulgação para todos os administrados. Os atos administrativos que não tiverem a publicidade que se requer, deverão ser anulados ou revogados. Tal princípio é uma consequência do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988 que estabelece ao cidadão o direito de receber do órgão público as informações de seu interesse particular.

Eficiência: a Administração Pública deve agir de forma que, para alcançar o resultado esperado, proceda de forma rápida e precisa, até mesmo para não gerar um maior custo ao erário. Através deste, deve o Poder Público agir de forma correta, exata e efetiva a fim de satisfazer a necessidade da população. Assim, não pode o Poder Público agir com descaso, indiferença, negligência ou omissão.

A partir de tais princípios, temos os elementos basilares para a atuação e gestão do Poder Público.

Na questão da gestão urbana, responsabilidade primordial do Poder Público Municipal, o objetivo central é efetivar um desenvolvimento urbano para todos que integram a cidade. Cabe salientar que o desenvolvimento urbano apenas é concretizado quando identificamos a existência de justiça social e qualidade de vida para todos da população que integram a cidade, o espaço urbano.

Neste diapasão a qualidade de vida se concretiza quando o indivíduo da cidade consegue satisfazer as suas necessidades básicas em relação a saúde, educação, transporte, moradia e etc. Dessa forma, deve o Poder Público, através de políticas públicas na sua gestão, bem como através do planejamento urbano, dar condições sobre a efetividade desses direitos ao cidadão.

Já a justiça social se configura através da exclusão da desigualdade socioeconômica, consulta aos cidadãos sobre as questões decisivas relativas a cidade e etc.

É interessante lembrar que o planejamento, enquanto instrumento de política pública, não é desenvolvido ou pensado apenas por arquitetos e geógrafos, como as vezes faz crer a literatura especializada. Embora tais profissionais, ao longo da história tenham desempenhado papel relevante sobre tal instrumento da política urbana, até mesmo terem sido responsáveis em colocar esta ferramenta na ordem do dia, o planejamento urbano é por si só interdisciplinar.

O Estatuto das Cidades salienta que a participação dos cidadãos é fundamental para a instituição da política urbana. Assim, o planejamento urbano incita a prática da cidadania. Portanto, são agentes de construção e reflexão do plano diretor não apenas arquitetos e geógrafos, mas também leigos, historiadores, artistas, médicos, administradores, advogados, comerciantes, empresários, contadores e etc.

De mais a mais, é através da produção existente no espaço urbano, vertida em equipamentos urbanos, tais como hospitais, escolas, universidades, habitações dignas e seguras, construídos pela iniciativa privada, e também pelo Estado, que se verifica o resultado de tal produção no respectivo território.



### 1.2.4 A atuação do Estado através do planejamento urbano no Brasil e em Salvador

Conforme prescreve a Constituição Federal, em seu art. 23, IX, cabe ao Estado, em competência comum à União, Estados e Municípios, prover condições de moradia, melhoria nas condições de habitação e saneamento básico.

Com o crescimento das cidades, ocorridos com a industrialização do Brasil a partir da década 1930, as relações sociais urbanas se aprofundaram e as demandas sociais, principalmente sobre moradia, passaram a ser ainda maiores.

Apenas a título de ilustração, na década de 1940, o nível de urbanização do Brasil era de 31% e já na década de 1980, 40 anos depois, o índice de urbanização mais do que duplicou, vez que chegou a 67%, alcançando em 2000 em 81%<sup>5</sup>.

Portanto, a cada tempo que passa, aumenta a responsabilidade do Estado de dar ferramentas e equipamentos urbanos para que o povo tenha condições de se manter na cidade de forma digna e satisfatória.

Neste ínterim, temos que a ferramenta básica para garantir a fixação do povo no seu território é a habitação. É condição basilar do cidadão ter uma moradia, mesmo que básica, para viver, sobreviver e a partir desta constituir uma família, a fim tornar daquele imóvel um lar para os seus.

Para poder organizar e estruturar todos os equipamentos urbanos necessários para a vida dos cidadãos é necessário estruturar um planejamento urbano pelo Poder Público.

Embora o “boom” da expansão urbana e explosão demográfica das cidades tenham ocorridos a partir da década de 1950, bem como apenas na Constituição Federal de 1988 tenha sido traçado uma política pública específica para a questão urbana do Brasil, o Planejamento Urbano aqui já existia desde o século XIX.

Primeiramente, ocorreu no Brasil uma estruturação urbana que prezava pelo embelezamento urbano, o qual tinha sido importado de cidades como Paris, Madri, Barcelona e até Buenos Aires. A atuação do Estado neste sentido se referia a obras relativas a aterros

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 07 ago de 2013.

sanitários, como ocorrido no Rio de Janeiro, ou até mesmo a instituição de afastamentos, arruamentos, arborização e ajardinamento, como ocorridos na cidade de São Paulo.

O embelezamento urbano, conforme a doutrina especializada, foi a origem do Planejamento Urbano. Isto ocorreu em 1875 com a criação do primeiro documento público sobre tal questão, que foi o primeiro relatório realizado pela Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro em 1874, ou seja, ainda no Brasil Império (VILLAÇA, 1999.)

Um dos marcos do plano de embelezamento urbano foi o de Pereira Passos, implantado em 1903 pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

Doravante, a partir de 1930, iniciou-se uma nova fase do planejamento urbano no Brasil. Naquele mesmo ano houve a publicação do Plano Agache no Rio de Janeiro e do Plano de Prestes Maia na cidade de São Paulo. A partir destes planos, principalmente daquele realizado no Rio de Janeiro, viu-se um divisor de águas sobre tal temática urbana, principalmente sobre a multidisciplinariedade do urbanismo e a relevância do plano diretor.

Sobre os referidos planos, vejamos como expõe o Prof. Flávio Villaça:

A principal novidade que os planos de São Paulo e Rio de Janeiro traziam era o destaque para a infra-estrutura, principalmente a de saneamento e transportes. O apelo ao embelezamento ainda está presente, especialmente no sistema viário. Este, porém, já é pensado também em termos de transportes, como no caso da avenida circular (de 'irradiação') de Prestes Maia. Mantém-se, entretanto, o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem, e nesse sentido o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção dos planos (VILLAÇA, 1999)

Insta destacar que os referidos planos urbanos, mostraram que o Poder Público tinha consciência das problemáticas sociais urbanas que existiam nas suas respectivas cidades, entretanto tais instrumentos pouco serviram para tentar solucionar ou amenizar as mazelas existentes.

Apesar disto, não faltaram fóruns para o Poder Público debater a matéria sobre a questão urbana, como, por exemplo, ocorreu em 1935 na Semana de Urbanismo em Salvador, pela Comissão Organizadora do Plano da Cidade, a criação do EPUCS no mesmo citado município e o I Congresso Brasileiro de Urbanismo, ocorrido no Rio de Janeiro em 1941.

Ainda em 1939, segundo Flávio Villaça (VILLAÇA, 1999), o município de Porto Alegre criou o seu plano urbano, denominado Plano Gladosch, em homenagem ao engenheiro do mesmo nome, o qual foi assistente do Prof. Agache, e que foi responsável em elaborar o projeto de urbanização da referida cidade.

Na década de 40, mais exatamente em 1942, a Prefeitura de Salvador iniciou o processo de elaboração do Plano Urbanístico da Cidade de Salvador, a partir do projeto elaborado por Mario Leal Ferreira através do EPUCS (Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador). De acordo com o professor Antonio Heliodório Lima Sampaio, o urbanismo do EPUCS possuía uma visão multidisciplinar, a partir de um planejamento compreensivo, aonde a visão do plano na verdade faz parte de todo um processo, no sentido de atingir os processos urbanos na concretude da realidade que se verifica na cidade. (SAMPAIO, 1999).

Entretanto, embora o Plano Urbano tenha sido concluído muito posteriormente, inclusive depois do falecimento do Prof. Mario Leal Ferreira, sua aplicabilidade foi menor do que a esperada, vez que apenas o zoneamento urbano e algumas obras foram efetivamente realizados.

De acordo com a literatura especializada, os inúmeros Planos Urbanos, que foram esporadicamente elaborados por Prefeituras no Brasil afora, com destaque naquelas acima mencionadas e outras como Recife, jamais foram aplicados concretamente em virtude da influência das classes dominantes junto a esfera estatal. O referido setor social não tinha interesse na existência de normas urbanas que resolvessem e prevenisse os problemas urbanos, mas tão somente no sistema de embelezamento das ruas e aumento de mobilidade e equipamentos urbanos nas zonas de seu interesse.

Interessante ressaltar que de acordo com o professor Antonio Heliodório, o legado teórico e programático trazido pelo EPUCS, que foi extinto ainda na década de 1950, não foi utilizado na intervenção estatal ocorrida em Salvador a partir dos planos futuros:

Não é por acaso que a única via de vale implementada, que de fato espelha a concepção do EPUCS, correspondente ao trecho da Av. Centenário, entre o túnel e o Chame-Chame. As demais, do período pós-64, como Bonocô, Garibaldi, Vasco da Gama, etc. não tiveram projetos executivos dentro dos parâmetros e princípios do plano. Outras vias, como a Av. Contorno – inicialmente prevista para alcançar a Barra – foram redefinidas, bem como os novos acessos à Cidade já não obedeciam ao plano original, tais como: acesso norte, ligando a BR-324 ao Bonocô (antes pensado pela Barros Reis), Av. Suburbana (ligando o Subúrbio à Cidade-Baixa), Av. Paralela (ligando o Aeroporto ao Iguatemi). As novas acessibilidades vão redefinindo a estrutura

urbana, induzindo outras centralidades em desacordo com o EPUCS e suas diretrizes. (SAMPAIO, 1999. p. 217)

Ainda na década de 1940 ocorreu em Salvador a criação da atual Avenida Otavio Mangabeira, antigamente denominada Avenida Amaralina-Itapuã, o que permitiu uma interligação ao aeroporto vindo pela Avenida Oceânica, além de uma ligação exclusiva pela orla entre os bairros Barra e Itapuã.

A partir de 1950, com o crescente índice demográfico em Salvador, houve um processo de loteamento e parcelamento do solo do espaço urbano soteropolitano. Entretanto, não conseguiu o Poder Público Municipal fazer com que esta oferta do mercado imobiliário resolvesse o déficit de moradia já existente neste período, pois o problema habitacional, obviamente, atingia apenas as classes populares, que não possuíam condições financeiras, nem incentivos estatais para aproveitarem a demanda exposta pelo mercado imobiliário.

Verifica-se assim que desde o início do “boom” demográfico que ocorreu nas principais cidades brasileiras na década de 1950, inclusive em Salvador, o Poder Público soteropolitano não conseguiu aplicar ferramentas viáveis e efetivas para evitar a mercantilização do solo urbano, e pior, permitiu, de forma omissiva ou comissiva, que já houvesse a especulação imobiliária, ante a ausência de políticas sociais para resolver os problemas habitacionais e correlatos referente a desordenada ocupação do espaço urbano.

A partir da metade da década de 1960, houve um novo conceito por parte dos doutrinadores sobre a cidade. Compreendeu-se que o planejamento urbano é uma ferramenta não apenas para o embelezamento do espaço urbano, mas principalmente para proceder com a integração da cidade com a região a qual ela está inserida.

Esta suposta nova geração do planejamento urbano restou denominada como “planejamento integrado”, e possui como elementos característicos a interdisciplinaridade e abrangência sobre a sua aplicação territorial. Interessante informar que em razão da dita interdisciplinaridade, os planos urbanos deixaram de ser pensados e formulados dentro da esfera do Poder Público, vez que a Administração não possuía capacidade técnica no seu quadro de servidores para criar um plano com a abrangência que estava proposta.

Desta forma, houve uma preocupação do Poder Público competente em criar organismos internos a fim de se especializar sobre as matérias envolventes a estes planos interdisciplinares, ao tempo que recebiam a todo tempo análises, estudos, gráficos, pareceres e etc.

Sob o contexto das migrações populacionais do campo rural para o espaço urbano, em razão das aberturas do mercado de trabalho em face do processo de industrialização que o Brasil atravessava, o Governo Federal procedeu com a criação de um projeto a fim de evitar um provável déficit habitacional. Assim, foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo).

As verbas públicas destinadas para as políticas de habitação das cidades eram destinadas para aqueles municípios que desenvolveram os seus respectivos planos urbanos. Ou seja, tal medida do Poder Público Federal estimulou a criação de instrumentos de organização e urbanização da cidade, através da obrigatoriedade de uma política pública de planejamento urbano.

Entretanto, como também é característico nos planos da década de 1960, o Poder Público Federal concedeu também ao setor privado a iniciativa da política de habitação. Senão vejamos:

*Art. 2º O Governo Federal intervirá no setor habitacional por intermédio:*

***I - do Banco Nacional da Habitação;***

***II - do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo;***

*III - das Caixas Econômicas Federais, IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista.*

*Art. 3º Os órgãos federais enumerados no artigo anterior exercerão de preferência atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira, ficando reservados:*

***I - aos Estados e Municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais;***

***II - à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.***

*§ 1º Será estimulada a coordenação dos esforços, na mesma área ou local, dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como das iniciativas privadas, de modo que se obtenha a concentração e melhor utilização dos recursos disponíveis.*

*§ 2º A execução dos projetos somente caberá aos órgãos federais para suprir a falta de iniciativa local, pública ou privada. (Lei 4380/64)*

Assim, podemos dizer que, através da instituição do SERFHAU e do BNH, o Poder Público Federal estimulou a política de habitação através de plano urbano a ser desenvolvido pelo Município, e também ao setor privado, que recebeu a concessão de prover as questões da habitação à sua livre conveniência e interesse particular.

Neste período tivemos o Plano do Estado da Guanabara (1965), criado na gestão do Governador Carlos Lacerda. Este plano não foi elaborado pelo Poder Público, mas sim por um ente privado, um grego, Constantin Doxiadis, o qual era proprietário de um escritório, que levava o seu nome, o qual foi responsável pela elaboração técnica do referido projeto. (VILLAÇA, 1999)

Quanto a abrangência característica dos planos daquela época, temos o PUB (Plano Urbanístico Básico) (1968) de São Paulo, que abordava além dos temas urbanísticos, as questões sobre poluição, limpeza pública, comunicações, saúde, habitação, etc.

Em Salvador, tivemos ainda em 1949 a conclusão da Avenida Centenário, proposta pelo EPUCS e nas décadas de 60 e 70 tivemos a atuação do Poder Público para a implementação das vias de vale, o que indicava a preocupação com a questão da mobilidade urbana.

De acordo com o Prof. Vasconcelos, a partir da década de 50 foram criados uma série de organizações a fim de alavancar as transformações urbanas necessárias para Salvador.

Nos anos 50 e 60 o Estado implantou várias instituições visando criar pré-condições para o desenvolvimento na Bahia: em 1955, foi instalada a CPE, Comissão para o Planejamento Estadual, com o objetivo de elaborar estudos para o desenvolvimento do Estado. EM 1956 foi fundado a FUNDAGRO que, em 1966, foi transformado no Desembanco, Banco de Desenvolvimento do Estado. Em 1963 foi fundado o ICEEB, que tornou-se, em 1965, no BANEb, banco público estadual. Em 1965 foram criados a empresa Urbis, para a construção de grandes conjuntos populares, correspondendo às Cohabs, do sistema BNH. (VASCONCELOS, 2002. p. 313)

Em 1959 foi criada a criação da Superintendência da Capital, SURCAP, que seria responsável pela construção das avenidas de vale (VASCONCELOS, 2002). Nas vias que foram edificadas, cumpre destacar que houve uma priorização pelo Poder Público Municipal

para aquelas intervenções que faziam ligações para o centro da cidade, como a Av. Contorno (1958), Av. Barros Reis (1961), Av. Jequitaia (1967), Vale de Nazaré (1968), Av. Mario Leal Ferreira (Vale do Bonocô) (1968), Av. Anita Garibaldi (1972) e Av. Reitor Miguel Calmon (Vale do Canela) (1974), as quais, em sua maioria, conforme já exposto a partir das lições do professor Antonio Heliodório, foram realizadas sem necessariamente utilizar o legado do trabalho desenvolvido pelo extinto EPUCS .

Embora Salvador não tenha um grande plano urbano para caracterizar a “geração dos planos integrados e superplanos”, houve na cidade uma série de iniciativas e concessões do Poder Público Municipal que de certa forma foram fundamentais para direcionar a ocupação urbana e o crescimento da cidade.

Uma dessas iniciativas se deu através da Lei Municipal 2.181/1968, denominada Lei de Reforma Urbana, a qual concedeu ao Poder Executivo Municipal a alienação de terras de titularidade do próprio Município dentro da cidade de Salvador. A referida norma tinha o objetivo de angariar receita para a construção das “vias de vale”.

Além disso, houve uma reforma no Código de Urbanismo que alterou os limites de zonas e ampliou o coeficiente de aproveitamento de gabarito e altura das edificações.

Outrossim, em 1969, foi elaborado o Decreto Municipal nº 3.684/69, que autorizou o Poder Executivo Municipal a alienar os bens de propriedade do Município que estavam sob a posse de terceiros pelo instituto da enfiteuse<sup>6</sup>, ou até mesmo sem vínculo contratual. Houve ainda a criação da lei nº 2.222/69 que, sob alegação de atender os objetivos da Lei de Reforma Urbana vigente, determinou a erradicação das favelas localizadas em áreas valorizadas e de cunho turístico, uma vez que as mesmas significavam um entrave para o desenvolvimento de Salvador.

De acordo com os Cadernos da Cidade (SEDHAM, 2009), a “varredura” das favelas nas áreas privilegiadas da cidade tinham também o objetivo de potencializar as reformas no sistema viário da cidade, como por exemplo, a criação das Avenidas Centenário, na década de 1940, e Otávio Mangabeira (antiga Av. Amaralina-Itapuã) no período seguinte.

Percebe-se assim, que na mesma toada dos superplanos e planos integrados ocorridos pelo Brasil, em Salvador, no período a partir da década de 1960, o Poder Público Municipal

---

<sup>6</sup> Espécie de contrato de arrendamento por tempo longo ou perpétuo mediante obrigações pela parte adquirente.

adotou uma série de medidas legislativas a fim de ceder, de alguma forma, o território urbano para o setor privado a fim de que este, a partir do empreendedorismo planejasse a cidade a partir de seus próprios interesses, e não da coletividade.

Isto resta verificado tanto na prática ocorrida na alienação dos imóveis públicos para o setor privado, e na tentativa de exterminar as favelas localizadas em áreas de grande interesse mobiliário nas regiões em que ocorreu uma intervenção urbana do Estado, como é o caso de Ondina, Calabar que são regiões circunvizinhas à Av. Centenário.

Ao final dos anos 1960, a influência do capital privado sobre o Poder Público fica ainda mais evidenciada quando o Estado busca proceder com uma expansão territorial a fim de atender as demandas geradas pela implementação de empresas como Petrobrás na Região Metropolitana de Salvador, a qual veio a receber também os complexos da CIA (Complexo Industrial de Aratu) e do COPEC (Complexo Petroquímico de Camaçari).

A partir da década de 1970, inicia-se a terceira geração dos planos urbanos. Ao contrário dos superplanos, que eram elaborados com enorme complexidade através de dados, pareceres, planilhas e etc. e pela iniciativa privada, os planos criados a partir de então eram elaborados pelo próprio Poder Público Municipal e possuíam conteúdos tão simples que foram denominados de “planos sem mapas”. De acordo com Villaça (1999), os planos sem mapas possuíam a tamanha simplicidade a fim de omitir os conflitos e contradições existentes sobre o planejamento urbano da cidade. Assim, eram planejamentos que apenas apontavam diretrizes e políticas bastante amplas e genéricas.

Em São Paulo, foi aprovado em 1971 o PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. De acordo com o referido autor, tal plano já nascera obsoleto, pois de tão genérico apenas se referia ao zoneamento da cidade, o qual, já havia se desenvolvendo desde as décadas passadas.

No Rio de Janeiro, em 1977, restou concluído o PUB-RIO – Plano Urbanístico Básico da cidade do Rio de Janeiro. Na mesma ideia dos planos sem mapa, este foi elaborado apenas pelo Poder Público, sem a interferência da iniciativa privada. Embora este plano carioca tenha inovado vez que tentou dialogar com a sociedade quando expôs a necessidade de proceder com um planejamento participativo através de pesquisas públicas sobre os problemas de cada área da cidade, o mesmo também se apresentou como um conjunto de diretrizes genéricas, vez que não apresentou medidas efetivas e apenas compartimentou as áreas de planejamento na cidade.



Em Salvador, não houve a criação dos chamados planos sem mapas, até mesmo porque, como já exposto, a legislação aprovada na década de 1960 foi um marco o Estado conceder para a iniciativa privada a especulação imobiliária nas áreas em que estava ocorrendo a criação das vias urbanas.

Assim, na década de 1970, o que se viu uma continuidade deste processo. De 1971 a 1975, o Estado procedeu com a construção da Av. Luiz Viana Filho (Av. Paralela), a duplicação da BR-324 e a rodovia CIA-Aeroporto e Parafuso. Posteriormente, utilizando os eixos da BR-324 e da Av. Paralela foram criados a Rodoviária e o CAB (Centro Administrativo da Bahia), respectivamente.

Nesta época, inclusive, podemos entender que houve uma transferência do centro de Salvador para a região do *Shopping* Iguatemi, Rodoviária e CAB. Tanto assim fora, que o Estado, possuindo tal compreensão, edificou a Av. Antonio Carlos Magalhães (1975) e Av. Juracy Magalhães (1978) a fim de propiciar o fluxo da mobilidade urbana para o novo centro da cidade.

Cumprir destacar que neste período histórico, a partir da década de 1970, ao tempo que tivemos um impactante crescimento demográfico da cidade de Salvador, vimos que a atuação do Estado não teve uma atitude efetiva a fim de garantir instrumentos sociais para a sua população. De acordo com o IBGE<sup>7</sup>, em 1950, Salvador contava com uma população de 417.235 habitantes, em 1970 a mesma passou para 1.027.142. Assim, em 20 anos, o crescimento população se deu em mais de 100%.

Destaque-se que, como já informado, grande parte da “explosão” demográfica no município se deu em razão da chegada de trabalhadores, pessoas de baixa renda, que buscavam postos de trabalho nos complexos recém-criados, Centro Industrial de Aratu (CIA) e Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), nos empreendimentos de varejo (*Shopping* Iguatemi) e nas demais empresas que foram instaladas no novo centro da cidade.

Neste sentido, resta evidente que o Município de Salvador, na década de 1970, executou um plano urbano, sem mapa, a fim de criar um novo centro da cidade a partir da criação de equipamentos, de iniciativa do Governo do Estado da Bahia, como o Centro Administrativo da Bahia - CAB, a Rodoviária e as vias de ligação, mas não se preocupou com

---

<sup>7</sup> Disponível em: IBGE. <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00>. Acesso em: 17 de ago. de 2013.

a organização do espaço urbano para gerar novas habitações, tampouco sistemas de saneamento, saúde e educação para a sua população.

Nas décadas de 1970 e 1980 foram implantados na Bahia os programas de habitação sob a rubrica do BNH. A referida verba destinada para a política habitacional proporcionou a expansão urbana para regiões periféricas em Salvador. Sob este contexto, tivemos, por exemplo, os programas habitacionais no Imbui, como um bairro verticalizado e a criação de conjuntos residenciais em Cajazeiras e Fazenda Grande.

Desta feita podemos identificar como agentes do planejamento urbano e as transformações da cidade tanto os legisladores, das esferas Federal, Estadual e Municipal, como os servidores públicos.

### **1.2.5 O Plano Diretor como instrumento de garantia de direitos à cidade**

A construção de grandes obras viárias e de mobilidade urbana em Salvador, muitas vezes desacompanhadas do devido processo legal de planejamento urbano fez com que ocorressem distorções sociais e econômicas no território urbano. A cidade, que antigamente crescia, sobretudo em sentido inverso, para o vértice da península, com as obras acima mencionadas passou a crescer para o sentido norte.

A precariedade da fiscalização e atuação do Poder Público sobre as transformações da cidade em descumprimento a um efetivo plano público de gestão urbana, cumulado com a ausência de efetividade das políticas públicas que atendessem o crescimento urbano e populacional ocorrido na cidade foram determinantes para o aprofundamento dos problemas sociais de Salvador.

De acordo com a Prefeitura de Salvador<sup>8</sup>, em 1991 a capital possuía uma densidade demográfica de 6,7 habitantes por metro quadrado e em 2010 este número alcançou o patamar de 8,8 habitantes por metro quadrado. No bairro do Imbuí, por exemplo, que fora criado no período do surgimento da Av. Paralela, a densidade populacional passou de 8,3 em 2000 e

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.sim.salvador.ba.gov.br/indicadores/index.php>. Acesso em: 27 ago 2013.

alcançou 10,6 em 2010. Já o Bairro da Paz, que possui uma qualidade de vida inferior ao bairro do Imbui, e também margeia a Av. Paralela, a densidade demográfica subiu de 12,4 em 2000 para 13,8 em 2010. Já o bairro de Caminho das Árvores, houve um crescimento de 4,9 para 6,0 dentro do mesmo interstício temporal acima apontado.

No outro lado da cidade, como no bairro da Barra, por exemplo, o crescimento populacional se deu ao inverso, houve uma diminuição populacional de 13,8 em 2000 para 12,8. Outrossim, o bairro do Canela houve um mesmo descenso, tendo em 2000 uma densidade habitacional de 15,1 habitantes por metro quadrado e em 2010 reduziu para 14,6.

Entretanto na mesma região antiga da cidade, bairros populares continuaram tendo crescimento demográfico, como Calabar, que passou de 35,4 habitantes por metro quadrado em 2000 e passou para 38,7 em 2010 e o Alto das Pombas, que passou de 34,8 para 36,0.

Assim, pode-se verificar que nos bairros da dita classe média e média alta, houve uma migração de habitantes de bairros tradicionais como Canela, Graça, entre outros, seja para fora de Salvador, ou como também é possível para o “novo centro” da cidade, localizado na região do Iguatemi/Paralela. Porém, os bairros populares, continuaram “inchando”, seja por falta de possibilidade de mudança, em razão do precário sistema de regularização fundiária, seja porque fora os destinos escolhidos pelos “imigrantes” em razão de questões socioeconômicas.

Todavia, por mais que este movimento não seja exclusivo de Salvador, vem que em outras cidades brasileiras também ocorreram tais transformações urbanas, cabe ao Plano Diretor, como lei regulatória sobre o espaço urbano assegurar os direitos básicos à saúde, transporte, educação para todos que vivem na cidade.

#### 1.2.5.1 Análise dos Planos Diretores de Salvador

Ao contrário do que muito que falado e noticiado na nossa sociedade, os problemas urbanos de Salvador, bem como as suas soluções, não estão na existência ou não de um planejamento urbano para a cidade. A história provou que as transformações de Salvador, desde a época de colonização, foram na vigência de projetos e planos urbanos.

Ademais, sem falar novamente sobre o EPUCS, e sobre as leis de urbanismo da década de 1960, tivemos uma série de normas urbanas para assegurar o direito à cidade frente o processo de metropolização e “explosão” demográfica que já ocorria neste período.

Ainda em 1954, a cidade de Salvador passou a ser dividida em distritos e sub-distritos, nos termos da Lei 502/54. Em seguida, já em 1960, tal divisão foi alterada para a organização em bairros, conforme a Lei 1038/60.

Na década de 1960, foi formulado o Plano do Centro Industrial de Aratu - CIA, o qual tinha como propósito o crescimento ilimitado sob uma lógica da cidade industrial-linear (SAMPAIO, 1999). De acordo com o professor Antonio Heliodório, o referido modelo propôs o deslocamento do centro para o Cabula, a fim de que no seu entorno existissem “setores de desenvolvimento urbano”. Para tanto, revela ainda que seria necessário o redesenho das vias de vale a fim de que o tráfego de veículos as ligassem às vias de “caráter inter-regional da cidade-industrial-linear” do CIA.

Em 1972, foi aprovado o Código de Urbanismo de Salvador, em substituição do código de 1948 e no ano de 1977, ocorreu a criação do Projeto Urbanístico Integrado Cajazeiras. Anteriormente, em 1970, foi criada a OCEPLAN, que recebeu a responsabilidade e criar o PLANDURB. Já em 1984, foi aprovada a LOUOS pela Lei 3377/84 e em seguida foi aprovado o PDDU de 85 pela Lei 3575/85. (VASCONCELOS, 2002)

Quanto ao PLANDURB, este tinha como foco o desenvolvimento físico-territorial a fim de possibilitar uma diversidade de empregos e possibilidades à população. Além disso, tal plano também buscou priorizar o transporte de massa bem como conter a verticalização das edificações nos bairros tradicionais e na orla oceânica, bem como assegurar e consolidar os assentamentos populares em “áreas de proteção sócio-ecológica” (SAMPAIO, 1999).

Podemos dizer que quanto ao PLANDURB, criado e gestado com as particularidades inerentes à ditadura militar, a sua proposta efetivamente não foi seguida em sua totalidade. Muito embora a herança que temos quanto ao transporte de massa, rodoviária, advenha também deste período, mas, a verticalização de edificações da orla oceânica já se dava no período do PLANDURB, na década de 1970.

Conforme será abordado no capítulo 3, ainda na década de 1970 o bairro do Calabar, ocupado por trabalhadores e necessitados, sofreu uma tentativa de desapropriação para servir

ao mercado imobiliário para a construção de enormes empreendimentos. Nesta mesma época, o mesmo movimento ocorreu, com sucesso, nas comunidades que deram lugar ao Jardim Apipema e ao Alto de Ondina, que atualmente possuem empreendimentos imobiliários voltados para as classes média, media-alta e alta.

O PDDU-2004 de Salvador se destaca por ter sido o primeiro plano diretor elaborado após o Estatuto da Cidade, cujo ordenamento tenta instaurar uma nova norma jurídica sobre esta matéria.

Tanto o PDDU-2004, quanto aqueles planos formulados posteriormente, como o de 2008 e 2012 merecem a devida relevância porque foram as primeiras normas urbanísticas que teriam o objetivo de sanar os colapsos urbanos existentes em Salvador a partir do seu crescimento desordenado ocorrido a com mais ênfase a partir dos anos 90.

Entre as questões urbanas que deveriam ser solucionadas pela referida norma estão a questão da especulação imobiliária e das áreas ocupadas sem o devido regramento legal, como o caso do Calabar e da comunidade Planeta dos Macacos entre outras.

Quanto à especulação imobiliária, temos que o Estado, no caso o Município, deveria criar instrumentos legais para que haja um mercado imobiliário acessível a todos e respeitando as áreas específicas quanto ao direito de construir. A partir disto, é que restou regulamentado nas referidas normas, o instituto do Transcon, que já foi explicado anteriormente, o qual deve sempre estar acompanhado com outros instrumentos também regulamentados pelo PDDU, como o caso do instituto do gabarito e do direito de superfície.

Quanto às áreas populares, como em Salvador é caso do Calabar, Malvinas e o Planeta dos Macacos, o Estatuto da Cidade criou os institutos das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e as APSE (Áreas de Proteção Sócio-Ecológica). Tais institutos que deveriam ser regulamentados na cidade pelo PDDU do respectivo município, no caso Salvador, tem como objetivo cumprir um processo de “formalização” da cidade. Isto se dá porque historicamente, desde a metade final do século XX, as cidades passaram por um processo de crescimento desordenado, o qual inclusive tornou muitas vezes inacessível a atuação do Estado nestes territórios, embora seja conhecida a sua existência.

A ZEIS está amparada fundamentalmente ao princípio da função social da propriedade, dentro do contexto do direito à cidade. A partir desta ferramenta, é imposto ao Município criar

políticas públicas no setor da habitação, devendo esta ser articulada com todos os outros instrumentos da política urbana, como, por exemplo, a regularização fundiária.

Neste sentido, a análise sobre o PDDU-2004, e todos aqueles que advieram a partir destes, como o de 2008 e o de 2013, perpassa por uma análise sobre a democratização da terra urbana, seja a partir da instauração de uma nova ordem urbanística no âmbito das ZEIS e APSE, seja pela extinção da “bolha” imobiliária criada a partir da metade dos anos 2000, quando, em virtude da atuação desenfreada dos agentes econômicos, quais sejam do mercado imobiliário. Assim, para realizar um diagnóstico sobre tais planos diretores é preciso verificar até que ponto o Município procedeu com o seu dever de fiscalizar e autorizar a construção e alienação de empreendimentos imobiliários, dentro da legislação vigente, bem como até que ponto o mesmo Município criou e implementou políticas públicas de habitação no sentido de “formalizar” as áreas ocupadas informalmente na cidade e até que momento tais políticas urbanas foram realizadas de forma democrática, a partir de consultas e audiências públicas, e se efetivamente isto transformou minimamente a “Figuragrafia” das favelas e comunidades soteropolitanas.

### 1.3 A INICIATIVA PRIVADA COMO AGENTE MODELADOR DO ESPAÇO URBANO

Como já tratado anteriormente, a cidade pode ser vista como o espaço geográfico modificado e produzido pela ação humana no sentido de instituir-lhe a urbanização. Cabe-nos agora expor os motivos que levam a escolha de determinado espaço urbano para sofrer tal modificação, e qual é o resultado desta produção humana no referido território.

No contexto da sociedade brasileira atual, a produção do espaço urbano se dá através da aplicação de trabalho humano, utilização de tecnologias e investimentos financeiros. Entretanto, a incontroversa desigualdade socioeconômica existente no nosso país nos leva a crer que nem todo espaço urbano recebe a mesma produção, a mesma modificação humana, enfim, nem todo espaço urbano nutre necessariamente de um crescimento econômico e também urbano.

Desde o processo de industrialização ocorrido no Brasil na metade do século XX, a inserção do capital sobre a cidade se deu em grande parte em observação com as atividades realizadas pelo Estado, em todas as suas esferas, no espaço urbano.

Como comentado anteriormente, havia um planejamento inicial para que a cidade de Salvador realizasse um crescimento urbano no sentido da baía de Todos os Santos, o que foi interrompido com a construção das obras públicas já citadas, edificadas na região norte da cidade. Dessa forma, o crescimento urbano de Salvador está intrinsecamente relacionado com a sua estruturação econômica.

Neste sentido, as demandas econômicas nos períodos da história da cidade de Salvador, foram decisivas para pautar a forma de crescimento urbano existe. Neste sentido, o Prof. Pedrão assim preceitua:

Numa visão histórica secular, a periodicidade das formas de organização econômica traduziu-se, adiante, em formas específicas de produzir e de consumir, na esfera do mercado e na doméstica, com correspondentes perfis de emprego e de organização dos movimentos entre moradia e local de trabalho. Essa estruturação da região econômica de Salvador teve resultados claramente diferentes em termos de urbanismo em 1890, em 1920, em 1950 e em 1980. No primeiro momento, resultou numa concentração de indústrias e modos de transportes na faixa que se estende do bairro da Calçada a Itapagipe e Plataforma articulando-se com a combinação dos transportes marítimo e ferroviário. Em 1920, esse esquema já estendera sua influência no urbanismo da cidade, com sua influência na formação dos bairros populares, como Liberdade e Itapagipe, onde se concentraram os trabalhadores e pretendentes a trabalhadores. Na década de 1950 começou uma reativação econômica, delineando-se os termos de novo movimento de industrialização que reforçou esse padrão locacional, mas que iniciou o movimento de emigração das fábricas. (PEDRÃO, 1995. p. 27)

Como se verifica, no final do século XIX, as atividades econômicas de Salvador se concentraram majoritariamente na região da Cidade Baixa, principalmente pelo caráter exportador da cidade, o que era propiciado pela localização do porto na região do Comércio. Revela o Prof. Vasconcelos que em 1891 existiam na época onze casas exportadoras, sendo que destas, 10 eram estrangeiras, provenientes da Alemanha, Estados Unidos e Inglaterra.

Doravante, já na década de 1920, existiam trinta e seis agências de navegação marítima em Salvador, sendo que destas, apenas cinco eram brasileiras. Em razão deste predomínio econômico estrangeiro, Salvador nesta época possuía vinte consulados, representantes de países como Suécia, Itália, Grécia, Espanha, etc. (VASCONCELOS, 2002).

O processo de industrialização do país fez com que ocorresse uma nova ordem econômica em Salvador, o que foi também causa do crescimento urbano e populacional da cidade. Em 1907, havia cinquenta e três indústrias na cidade, enquanto que em 1940 aproximadamente dezoito mil trabalhadores de Salvador estavam vinculados diretamente o setor industrial.

Sob o contexto da sequencia de intervenções urbanas ocorrida com a criação das citadas avenidas de vale executadas pelo Estado, a partir da década de 1940 foram criadas empresas, como a Construtora Noberto Odebrecht em 1946 e a Empresa Goes Cohabita, em 1959. Além destas, existiam outras vinte e sete indústrias do setor.

Coincidentemente, em 1945, justamente as construtoras e imobiliárias foram responsáveis pela edificação do Parque Cruz Aguiar, que era um loteamento com casas prontas para a habitação, localizado no Rio Vermelho. Posteriormente, na década de 1960, quando o Município exarou as aludidas leis que alienavam terras públicas, alguns destes terrenos foram comprados por indivíduos como Edmundo da Silva Visco, que adquiriu terras em Mussurunga e J. A. Freitas, que se tornou proprietário de terrenos em Pirajá (VASCONCELOS, 2002).

A intervenção urbana realizada pelo Estado a partir da década de 1940, principalmente após a criação das avenidas de vale, e a mencionada reforma urbana na década de 1960, indicaram que o crescimento urbano e o desenvolvimento econômico da cidade se daria em sentido contrário à parte histórica da cidade. A construção de vias como Av. Centenário e Av. Otávio Mangabeira, demonstra o filão que foi criado para a intervenção da iniciativa privada a fim de gerar novos empreendimentos e assim dar cabo à especulação imobiliária.

Associada à reestruturação do sistema fundiário, ao programa de erradicação de favelas nas chamadas áreas “nobres” e às alterações na legislação urbanística para potencializar o uso do solo urbano, a expansão viária iniciada no final da década de 1940 e ampliada nas décadas seguintes constituiu-se num dos fatores mais determinantes para o processo de expansão da cidade a partir da década de 1960, tanto ao propiciar condições de acessibilidade para espaços até então segregados do desenvolvimento urbano, como pela expectativa gerada pela implementação das novas vias, que intensificou as disputas pela propriedade da terra em iminência da valorização em decorrência da implantação de infra-estrutura. (SEDHAM, 2002. p. 48)



A Avenida Centenário, por exemplo, realiza a ligação entre o Dique do Tororó à Ondina, na orla atlântica. Neste percurso, tivemos a ocupação da iniciativa privada, através do setor imobiliário, por exemplo, nas regiões do Chame-Chame, Graça e Jardim Apipema. Inclusive, posteriormente, tal interferência do capital nesta região culmina com a construção do *Shopping Barra* na década de 1980.

Neste mesmo processo de transformação urbana, os agentes econômicos, tais como representantes do capital imobiliário, aproveitaram-se da atuação do Estado para tentar retirar as favelas existentes naquela região, como a do Alto das Pombas, a Roça da Sabina e a do Calabar, por exemplo.

A partir desta compreensão, a iniciativa privada, o capital, procede com o tratamento da terra como instrumento de valorização enquanto meio de produção.

A terra urbana, como se sabe, é o meio ambiente construído através do envolvimento de tecnologias e/ou trabalho humano. Nem sempre a terra urbana decorre a uma localização, pois esta nada mais é do que produto do trabalho realizado no meio ambiente construído, a qual está relacionada ao tempo e o custo de deslocamento, seja de pessoas, seja de materiais.

Ocorre que para determinada terra urbana, para determinado espaço urbano servir como instrumento sobre o tempo e o custo de deslocamento de coisas ou pessoas, é necessário que este seja trabalhado até o ponto necessário que possua todas as características para ser definida como localização. Porém, o trabalho a ser despendido neste espaço, e a tecnologia a ser utilizada são elementos que geram custos para a formação de uma localização e por consequência interferiram na mensuração do valor desta localização, e consequentemente no valor da aludida terra urbana.

A fim de elucidarmos a ideia conceitual de localização, vejamos o conceito do Prof. Villaça:

A “terra-localização” – da qual a terra urbana é a mais óbvia manifestação -, enquanto produto do trabalho humano, tem tanto valor de uso como de troca. Tal como qualquer outro, seu valor é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-lo. [...] Essa é a razão pela qual dizemos que a “localização”, em sua forma pura, é aquela que está ligada apenas a tempo e custo de deslocamento (de pessoas ou materiais). A infraestrutura é produzida pelo trabalho humano e por ele pode ser reproduzida. A localização, não. As localizações são como as antiguidades e obras-primas, que são produto do trabalho humano, mas não podem ser reproduzidas por ele. (VILLAÇA, 2012, p. 34-37)

Assim, o processo de metropolização das cidades brasileiras, incluindo Salvador, possuía como arcabouço a formação de localizações, a fim de reduzir os custos e o tempo referente ao trabalho, consumo e outras questões específicas da vida urbana.

Salvador, por exemplo, possuía no perímetro da Av. Sete de Setembro uma “localização”. Era o “centro” de Salvador. Aquela região possui um fórum cível, no bairro de Nazaré, um comércio, com restaurantes e serviços diversos ao longo da Rua Chile e da Rua Carlos Gomes. Mais acima existe a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, na Praça Municipal. Margeando tudo isto, havia uma abundância do sistema de transporte rodoviário e de bondinhos, inclusive na proximidade do Elevador Lacerda, que ligava a Cidade alta à Cidade Baixa. Ainda ao longo da Av. Sete de Setembro existem colégios, privados e públicos, museus e diversos estabelecimentos comerciais, o que demonstra a praticidade de um centro urbano.

Com o processo de crescimento urbano, iniciado pelo próprio Estado, no sentido norte da cidade, como já foi dito, a iniciativa privada aproveitou-se das condições favoráveis construindo novas localizações, a fim de valorizar a terra urbana que estava investindo.

Nesta senda, vejamos a lição do Prof. Vasconcelos sobre o papel protagonista da iniciativa privada na composição e transformação da cidade de Salvador:

Os Agentes Econômicos tiveram um papel muito importante no desenvolvimento recente da cidade: os industriais, indiretamente, investindo nos centros industriais periféricos, enquanto que os comerciantes e os promotores fundiários e imobiliários transformavam a cidade. [...] Dando continuidade ao período anterior, foram criadas outras grandes construtoras, inclusive, com ação nacional e internacional, e respondendo à demanda dos trabalhos de porte, público e privados. Das 27 empresas da construção civil incluídas entre as 200 maiores indústrias baianas, em 1991, 11 foram fundadas nos anos 70, entre as quais a Construtora Suarez (1975), e a Construtora OAS (1976), a segunda empresa da Bahia, em 1991, com o maior efetivo de mão-de-obra, 18.343 trabalhadores, seguida pela Construtora Norberto Odebrecht. (VASCONCELOS, 2002. p. 347-348)

Entendendo que a atuação da iniciativa privada, e a conseqüente especulação imobiliária, se deu a partir do Estado que procedeu com intervenções urbanas que propiciaram o crescimento urbano no sentido norte da cidade, elejamos algumas delas como as principais: implantação dos complexos CIA e COPEC, criação da Av. Luiz Viana Filho, instalação da nova Rodoviária e a construção do CAB.

A partir disto, tivemos a construção do *Shopping* Iguatemi em 1975, o qual sofreu desde a sua criação inúmeras e periódicas reformas de ampliação, o qual está localizado defronte à Rodoviária construída e nas adjacências do início da Av. Luiz Viana Filho. Em 1980, ao lado do *Shopping* Iguatemi, fora construído o “primeiro Hiper Mercado de Salvador”. Também ao lado do referido *shopping* fora construído o Centro Empresarial Iguatemi (1979), que fora o primeiro complexo de escritórios e empreendimentos de prestação de serviços que variam, desde advocatícios até contabilidade e segurança privada construídos fora da região do antigo “centro” de Salvador.

Nas proximidades destes empreendimentos foram fundados novos bairros, como o Caminho das Árvores, e Itaigara, o qual, em 1980, recebeu também a construção de um *shopping*.

Desta feita, verificamos que em razão das obras de mobilidade urbana, o espaço urbano foi adquirido pela iniciativa privada no sentido de construir empreendimentos estritamente privatistas. Não se verifica a intervenção do Estado para que neste novo “centro” fossem criadas instituições de uso comum, como hospitais ou escolas públicas, o que demonstra a voracidade do Capital e a sua prevalência efetiva sobre o interesse público.

Consoante esta temática, vejamos como se posiciona o Prof. Flávio Villaça:

O centro de uma cidade e a compreensão de seu processo de constituição tem origem no impulso – inato do ser humano – de poupar tempo gasto nos seus deslocamentos espaciais. [...] Em todos os aglomerados urbanos, da taba indígena à metrópole contemporânea, os homens – as classes sociais – disputam o controle das condições que determinam essa poupança de tempo. E o espaço urbano é produzido sob a égide dessa disputa. Nas cidades capitalistas, especialmente, na América Latina, os desníveis sociais fazem com que as classes sociais apresentem grandes diferenças nos meios de controle do tempo gasto em deslocamentos. (VILLAÇA, 2012. p. 101)

Sendo assim, o novo “centro” do Iguatemi foi constituído por grande iniciativa dos agentes econômicos, que construíram uma série de equipamentos urbanos, privados naquela região e redondezas como hospitais (Hospital Aliança, Hospital da Bahia), escolas e universidades (FIB/ESTACIO, UNIFACS, Colégio São Paulo, Sartre, Colégio Anchieta), empreendimentos comerciais (Jornal *A Tarde*, Petrobrás, Salvador *Trade Center*, escritórios de contabilidade, advocacia, arquitetura e etc), e lazer e alimentação (*Pizza Hut*, *Mc Donald's*, *Shopping* Iguatemi), religião (Faculdade Batista, Igreja N. Sra. da Luz, IURD) e bairros e

conjuntos habitacionais. Tudo isto com a mobilidade e acesso proveniente do transporte rodoviário (Estação de Transbordo do Iguatemi, Rodoviária e etc).

Verifica-se que o novo centro urbano do Iguatemi caracteriza-se também como uma “terra-localização”, pois trata-se de um lugar aonde, em virtude do trabalho produzido, otimiza as questões relativas a tempo e ao custo, vez que em um só lugar é possível realizar todas as atividades e suprir as necessidades básicas da vida urbana.

Paralelo à composição deste novo centro urbano, através da criação de novos empreendimentos, de novos bairros, havia também um crescimento populacional, até mesmo porque houve geração de emprego para as diversas classes sociais. Ocorre que, em virtude do caráter privatista do centro urbano do Iguatemi, o que decorre num alto custo de vida, que logicamente não é de acesso a todos, aos seus redores formou-se comunidades organizadas em situações precárias de habitações e sem a garantia efetiva dos direitos à cidade.

Temos a partir daí, por exemplo, a comunidade dos bairros de Pernambués, Cabula, que foram formados e ampliados através de pessoas que buscavam espaço de trabalho na região do Iguatemi, que fora posteriormente formada, e não possuem direitos básicos de moradia digna, transporte ágil, saúde pública e educação de qualidade.

#### 1.4 A CIDADE E O MOVIMENTO SOCIAL

Os movimentos sociais, sejam eles urbanos ou rurais, têm como iniciativa, majoritariamente, a busca e a recomposição de direitos.

Através dos movimentos sociais, que se formam a partir de aglutinações sociais em volta de uma pauta de ideias e interesses comuns, sejam eles imediatos ou não, específicos ou não. Entretanto, o cerne das organizações dos movimentos sociais é provocar o Estado, e toda a sociedade acerca dos direitos e interesses ora questionados.

Como já foi informado, o Estado nasceu a partir da própria sociedade a fim de regular as condutas nas relações sociais dentro da cidade, bem como a fim de cumprir e efetivar os direitos postos na norma reguladora. Com o desenvolvimento e crescimento das cidades,

quando mais pessoas tornaram-se cidadãos do meio urbano, iniciou-se a busca pela ampliação e renovação dos direitos.

É possível dizer que a necessidade por efetividade dos direitos fundamentais à saúde, educação, moradia digna, segurança, trabalho e educação, crescem a partir da expansão da própria cidade, do território urbano. Assim, cresce vertiginosamente a responsabilidade do Estado de permanecer provendo, com êxito, os direitos que são requeridos pelo seu povo.

Com a Revolução Industrial inglesa, iniciou-se um enorme processo de urbanização das cidades, com a ocupação diversificada da população por todo espaço urbano. A formação do Capitalismo a partir deste período gerou uma série de transformações nos direitos dos cidadãos urbanos, principalmente para os trabalhadores, operários que foram submetidos a este novo modelo industrial.

Neste contexto, surgiram conflitos entre operários, revoltados com as péssimas condições de trabalho, e empresários. As primeiras manifestações são de depredação de máquinas e instalações fabris. Com o tempo surgem organizações de trabalhadores da mesma área. Resultado de um longo processo em que os trabalhadores conquistam gradativamente o direito de associação. Em 1824, na Inglaterra, foram criados os primeiros centros de ajuda mútua e de formação profissional. Em 1833 os trabalhadores ingleses organizam os sindicatos (*trade unions*) como associações locais ou por ofício, para obter melhores condições de trabalho e de vida. Os sindicatos conquistam o direito de funcionamento em 1864 na França, em 1866 nos Estados Unidos, e em 1869 na Alemanha.

A título de exemplo, temos dois casos de mobilização social dos trabalhadores em busca de seus direitos enquanto cidadãos e trabalhadores: No dia 1º de maio de 1886, em Chicago (EUA), milhares de trabalhadores foram às ruas reivindicar por melhorias nas relações de trabalho, principalmente a respeito da redução da jornada de trabalho, o que desencadeou uma enorme greve geral dos trabalhadores. Outro exemplo clássico é que, anos antes, em 1857, também nos Estados Unidos, na cidade de Nova Iorque, operárias de uma fábrica de tecido fizeram uma enorme greve e ocuparam a fábrica para reivindicar também pela redução da jornada de trabalho e pela equiparação salarial com os trabalhadores homens, além de um tratamento digno no ambiente laboral. Em contrapartida, as trabalhadoras foram trancadas na fábrica e foram ao final queimadas e carbonizadas.

Mas, pelo mundo, as cidades sempre foram espaços de mobilizações sociais e conflitos urbanos por diversos motivos. Senão o que assevera o pensador David Harvey sobre este tema:

Tais desenvolvimentos urbanos desiguais traçam um cenário para o conflito social. As cidades nunca foram, é verdade, lugares harmoniosos, sem confusão, conflito ou violência. Basta nos lembrarmos das histórias da Comuna de Paris de 1871 ou das revoltas de 1864 contra o alistamento, para vermos o quão longe chegamos. Mas, igualmente, basta pensar na violência urbana que mais recentemente consumiu Belfast, que destruiu Beirute e Sarajevo, que fez Bombaim e Ahmedabad tremerem e transformou em ruínas a Palestina. Nem mesmo Los Angeles – a cidade dos anjos – foi poupada. Na história urbana, a calma, a civilidade são exceções, e não a regra. A única pergunta interessante é se os resultados são criativos ou destrutivos. Normalmente são ambos: a cidade tem sido por muito tempo um epicentro de criatividade destrutiva. (HARVEY, 2013. p. 30)

De acordo com diversos pensadores, os movimentos sociais no Brasil e na América Latina na maioria das vezes tinha um viés de contestar ou até mesmo negociar as questões relativas ao Estado. Nesta senda, vejamos como se posiciona Touraine nas palavras da socióloga WARREN:

Os movimentos sociais no Brasil e na América Latina, em geral, sempre tiveram o Estado como uma referência importante, seja para negociar, seja para contestar. Nessa direção, Touraine, numa análise histórica sobre tendências predominantes de movimentos na América Latina, conclui que “existe uma interdependência entre o social, o político e o estatal, que significa ao mesmo tempo, uma autonomia relativa de cada setor de ação coletiva e a impossibilidade de definir um desses setores, independentemente de suas relações sociais. (WARREN, 2007. p. 11)

No Brasil, embora o processo de industrialização apenas tenha ocorrido no século XX, os movimentos sociais já se manifestavam mesmo antes do período republicano. Ainda no período escravocrata, em 1835, ocorreu a Revolta dos Malês em Salvador, que o fora protagonizado por grupo de negros, muçulmanos, que se revoltaram contra a imposição do catolicismo e pela liberdade religiosa, que atualmente configura-se como direito constitucional.

Doravante, já na República Velha bem como no início do processo de industrialização em Salvador os assalariados, desempregados, e demais agentes sociais desfavorecidos procederam com ocupações em regiões da cidade no sentido de lá se estabelecer, habitar e buscar novas perspectivas de vida quanto ao trabalho e criação de suas respectivas famílias.

Temos assim os casos da Roça da Sabina e do Calabar, que foram ocupações que teriam sido iniciadas ainda na primeira metade do século XX.

Posteriormente, vimos uma maior efervescência dos movimentos sociais brasileiros a partir de 1964, quando restou instaurada a ditadura militar no Brasil. A partir daquele período vimos inúmeras mobilizações dos movimentos sociais a partir da Igreja, que formaram as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), o Movimento Estudantil nas escolas e universidades, os movimentos sindicais, que teve como marcante a greve no interior paulista em 1979 e os movimentos culturais, como o Tropicalismo.

Sobre o contexto da ditadura no Brasil, vejamos o que bem escreveu o mestre Hobsbawn:

As forças Armadas tomaram o poder no Brasil em 1964 contra um inimigo bastante semelhante: os herdeiros do grande líder populista brasileiro Getúlio Vargas (1883-1954), que se deslocavam para a esquerda no início da década de 1960 e ofereciam democratização, reforma agrária e ceticismo em relação à política americana. As pequenas tentativas de guerrilha de fins da década, que proporcionaram uma desculpa para a implacável repressão do regime, jamais representaram um verdadeiro desafio a ele; mas deve-se dizer que após o início da década de 1970 o regime começou a relaxar e devolveu o país a um governo civil em 1985. (HOBSBAWN, 2002. p. 429)

Verifica-se ainda que desde 1960, podemos classificar os movimentos sociais e os seus agentes a partir da conjuntura política vigente à época. Enquanto nas décadas de 1960 e 1970 tivemos um movimento de resistência ao Estado ditatorial, quando tivemos como protagonistas os artistas, setores da Igreja Católica, estudantes, trabalhadores rurais e urbanos, na década de 1980, tivemos um movimento social de afirmação e busca pela efetividade dos direitos. Tivemos neste momento, além dos personagens já citados, a participação das associações de moradores, ONGs, ambientalistas, das feministas e dos movimentos em prol das reformas urbana e rural.

No contexto da década de 1980, houve lutas importantes como por uma Nova Constituinte, pelas Diretas Já, pela defesa do patrimônio nacional, além a instituição e garantia de direitos como as questões inerentes a saúde, moradia, ao meio ambiente e ampliação dos direitos civis mediante uma Constituição Cidadã.

Em Salvador, podemos citar, por exemplo, a organização social para realizar a ocupação na atual região do Bairro da Paz, que antigamente era denominado de Malvinas, que ocorreu em 1982.

De acordo com o urbanista Edésio Fernandes, a Constituição Federal promulgada em 1988 garantiu diversas reivindicações oriundas dos movimentos sociais. Senão vejamos:

Enquanto o capítulo sobre meio ambiente reproduziu quase integralmente os termos da Emenda Popular de Reforma Urbana, a discussão sobre o capítulo da política urbana foi bem mais difícil, mas quase todas as reivindicações sociais encaminhadas pela Emenda Popular de Reforma Urbana foram aprovadas em alguma medida. O direito à regularização de assentamentos informais consolidados foi promovido com a aprovação de novos instrumentos jurídicos que visavam viabilizar os programas de regularização fundiária tanto nos assentamentos em terras privadas (usucapião especial urbano), quanto nos assentamentos em terras públicas (concessão do direito de uso). A necessidade de combater a especulação imobiliária foi explicitamente reconhecida, e novos instrumentos jurídicos foram criados com esse propósito, a saber: parcelamento, utilização de edificação compulsórios, seguidos de imposto predial e territorial progressivo no tempo e da desapropriação-sanção. (FERNANDES, 2010. p. 58)

A partir da década de 90, após a Constituição Federal de 1988, foi a época de criação e expansão de novos direitos sociais. Assim, neste período houve um grande crescimento de organismos como associações de bairro, organizações de responsabilidade social, ONGs de diversas naturezas e etc.

A ECO-92, ocorrida no Rio de Janeiro no início dos anos 1990 foi um marco para a relação dos movimentos sociais com o Estado, que a partir deste evento se tornou um tanto quanto institucionalizada (WARREN, 2008). A ECO-92, que contou com a participação não apenas de ambientalistas, como de setores dos movimentos sociais urbanos e rurais, sindicalistas, setores ligados à cultura, foram fundamentais para criar uma plataforma plural que por conseguinte foi em parte absorvida pelo Estado, decorrendo na criação da Agenda 21, que ocorreu em inúmeros municípios brasileiros.

O *Impeachment* do Presidente Collor, ocorrido também no ano de 92, demonstrou que, apesar da relação institucionalizada entre o Estado e o movimento social, este não perdeu a sua autonomia. Tanto assim foi que nas cidades brasileiras, inúmeros grupos da sociedade civil organizada, como a juventude com os “caras pintadas” saíram às ruas para reivindicar pela saída do referido presidente e para defenderem os princípios da ética na política (WARREN, 2008).



Em 1996, já durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) ocorreu a greve nacional dos trabalhadores, capitaneada pela CUT, cujo movimento tinha como pauta o boicote às políticas neoliberais implementadas por FHC, tendo ainda como reivindicações a melhoria da efetividade de direitos fundamentais, como um salário mínimo digno, a geração de empregos, reforma agrária, uma aposentadoria de qualidade e mais direitos sociais. Em 1999, ocorreu a marcha dos 100 mil, a qual mobilizou todo o país, cujas reivindicações eram as mesmas já citadas, todavia incluindo pautas políticas como o “basta ao FMI”, a valorização do salário mínimo e a defesa da terra.<sup>9</sup>

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha avançado no sentido de garantir a função social da propriedade, entre outros elementos sobre a regularização fundiária e a democratização da terra, nos termos dos artigos 182 a 184 da Carta Magna, na década de 1990 tais avanços, resultados das mobilizações dos movimentos sociais, ainda não haviam sido concretizados através de normas infraconstitucionais. Nesta senda, vejamos o que expôs o Prof. Edésio sobre o tema:

Entretanto, a falta de regulamentação por lei infraconstitucional do capítulo constitucional sobre política urbana – como é tradição no País – gerou uma série de dificuldades jurídicas e políticas acerca da autoaplicabilidade dos princípios constitucionais, as quais foram fomentadas por grupos opositores ao avanço da nova ordem jurídico-urbanística, assim comprometendo a extensão e o escopo das experiências municipais promissoras. Como resultado dessas tensões, as organizações envolvidas no Movimento Nacional da Reforma Urbana criaram o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) no começo da década de 1990 compreendia uma ampla série de organizações sociais e movimentos nacionais e locais.

[...]

Um longo processo de mobilização social e uma concorrida disputa aconteceram ao longo da década de 1990 e início do novo século, dentro e fora do Congresso Nacional. Em 1999, a Lei Federal nº 9790 regulamentou a ação de organizações da sociedade civil de interesse público, de forma a permitir que percebessem recursos públicos. O direito social de moradia foi finalmente aprovado pela Emenda Constitucional nº 26, em 2000, e a Lei Federal nº 11.124, que criou o FNHIS, foi aprovada em 2005. De especial importância foi a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade. (FERNANDES, 2010. p. 60)

---

<sup>9</sup> Site da CUT. Disponível em: <http://www.cut.org.br/institucional/68/cronologia-de-lutas> Acesso em: 09 de OUT de 2013

Através das palavras deste urbanista, podemos concluir que os movimentos sociais, independente de sua relação institucional ou não com o Estado, são fundamentais para a sociedade uma vez que eles compõem um forte instrumento, através da ação dos seus agentes, na conquista e afirmação dos direitos, principalmente, àqueles relacionados ao direito à cidade.

Necessário ressaltar que para a efetividade dos direitos, não bastam a criação de leis, mas de mobilizações sociais para que estas sejam cumpridas e para que muitas outras sejam criadas no sentido de avançar e ampliar os direitos fundamentais no sentido da construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A partir do milênio 2000, os movimentos sociais, passaram por uma série turbulências. Em 2002, houve uma grande vitória, quando todos aqueles grupos de sindicalistas, feministas, estudantes, trabalhadores rurais e urbanos, representados pela CUT, UNE, MST, MNRU, entre outros conseguiram eleger um operário para a presidência do Brasil. A vitória da eleição do Luís Inácio Lula da Silva foi resultado de todo um processo histórico e social que começou ainda na ditadura militar, pela greve no interior paulista na década de 1970, a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1979, o movimento de Diretas Já na década de 1980, o processo da Assembleia Constituinte a partir de 1987 e também a primeira eleição direta, a de 1989, quando próprio Lula perdeu para o Collor, além de todas as lutas e conquistas com os governos neoliberais de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, enfrentando o processo de privatização dos serviços estatais e de combate aos arrochos fiscais e econômicos que geraram reduções nos direitos dos trabalhadores e cidadãos.

Entretanto, durante o Governo Lula, a partir de 2003, houve uma divisão interna e externa nos movimentos sociais, seja porque parte deles aderiu ao governo, deixando de lado bandeiras de lutas históricas que não foram contempladas pelo Estado, seja porque aqueles movimentos sociais que permaneceram nas ruas, nas lutas, perderam certa credibilidade perante à sociedade, uma vez que supostamente também tinham determinada ligação com o Governo.

Em virtude disto, abriu-se um espaço para novos grupos de movimentos sociais, talvez não tão organizados como as estruturas de sindicatos, ou não possuíam a mesma organicidade do MST, ou o mesmo perfil da UNE. Entretanto, são grupos que de uma forma ou de outra conseguiram uma organização suficiente para manter, independente dos históricos grupos dos movimentos sociais, a mobilização nas ruas em defesa de melhores condições de vida, afirmação de direitos, em defesa da democratização das cidades.

Podemos destacar como uma expoente luta encampada pelos movimentos sociais, a denominada “Revolta do Buzú”, ocorrida em 2003 na cidade de Salvador. Tal mobilização tinha como fundamento a redução do valor da tarifa do transporte público, a qual sofrera à época uma recente majoração.

Como é sabido, o transporte público é uma questão fundamental para a vida na cidade. Através dele, deve ocorrer a mobilidade urbana para que os cidadãos cumpram suas obrigações e necessidades relativas a trabalho, educação, lazer e etc. Ademais, a tarifa do transporte público, principalmente nas famílias de baixa renda, significam uma importante parcela do orçamento familiar. Assim, a sua majoração, pode gerar um prejuízo em outros segmentos da sociedade, como a questão do acesso ao lazer, à educação, ao trabalho e até à alimentação de qualidade. Portanto, a “Revolta do Buzu”, que encampava a luta pela redução da tarifa e democratização do transporte público foi um movimento histórico que trabalhava com a maioria dos direitos à cidade.

Outrossim, outros agentes dos movimentos sociais foram pra as ruas a fim de requerer a efetividade dos seus direitos enquanto cidadãos, bem como pela ampliação destes. Podemos identificar, por exemplo, o MSTS (Movimento dos Sem Teto de Salvador) criado em 2003, o qual encampa a luta pela reforma urbana, a democratização da terra urbana, a regularização fundiária dos prédios urbanos, entre outros (CLOUX, 2010).

Por fim, podemos definir também como expressão dos movimentos sociais, aqueles agrupamentos de pessoas que se formam para publicizar as situações precárias e absurdas que ocorrem nos seus bairros e ruas na cidade. São coletivos urbanos que, embora formados de forma espontânea e baseados no sentimento de clamar sobre a ineficiência ou inexistência de políticas públicas que efetivem os direitos e garantias fundamentais, buscam mostrar para toda a cidade e para a Administração Pública fatos alarmantes e notórios, tais como violência<sup>10</sup>, tráfico de drogas, escassez de água<sup>11</sup>, saneamento básico, iluminação pública etc.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.bahianoticias.com.br/principal/noticia/139118-passeata-contraviolencia-em-salvador-sera-realizada-nesta-segunda-feira.html> Acesso em: 13 de out. de 2013

<sup>11</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/03/moradores-fazem-protesto-no-bairro-de-sussuarana-em-salvador.html> Acesso em: 13 de out. de 2013

As entidades sociais fundadas no Calabar demonstram não apenas o nível organizacional de seus moradores, mas também expõe a necessidade delas existirem: ampliar e criar mais direitos e melhores condições de viver no bairro.

A história do Calabar é construída também com um pouco da história do movimento popular em Salvador. Apesar das deficiências quanto a formação básica de seus moradores e líderes, eles, na luta diária, têm condições de buscar e conhecer os seus direitos fundamentais e reivindicá-los perante o Estado, que tem seus deveres perante toda a coletividade.

## **2 OS DIREITOS SOCIAIS (À CIDADE) E A SUA EFETIVIDADE**

Os Direitos Sociais como derivados do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, são os direitos denominados de segunda geração, relativos aos direitos fundamentais da coletividade, e possuem um caráter econômico, social e cultural. Tais direitos foram constitucionalizados em face da ideia do Estado Democrático e de Direito que no século XX contrapôs ao Estado Liberal.

Importante frisar que tais direitos fundamentais, não se confundem com os direitos de liberdade, de primeira geração, entretanto com eles se relacionam. Os direitos sociais são os direitos garantidos constitucionalmente através do qual o indivíduo, cidadão, busca prover sua vida de forma digna.

Os direitos sociais, de acordo com o art. 6º da Constituição Federal da República, são: a educação, moradia, trabalho, saúde, segurança, previdência social, assistência social e proteção à maternidade e à infância. Assim, entendemos que a dignidade da pessoa humana advém da efetivação conjunta destes direitos, vez que sem eles, qualquer um deles, não há como se viver dignamente, tampouco como cumprir os direitos e princípios postos no ordenamento constitucional.

Desta feita, principalmente nas comunidades populares, formadas por pessoas de baixa renda, aonde é necessária uma maior intervenção do Estado, é imperioso que sejam garantidos os direitos sociais acima descritos, uma vez que a sua efetividade é fundamental para o cumprimento do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Assim, aqui serão expostos os conceitos e fundamentos quanto aos direitos fundamentais sociais e a sua relevância para assegurar o direito à dignidade da pessoa humana, para no prosseguimento do presente trabalho identificar a sua efetiva aplicabilidade na região em estudo, qual seja o Calabar.

## 2.1 O DIREITO SOCIAL ENQUANTO UM DIREITO DE PRESTAÇÃO

A Constituição Federal ao longo de seu texto expõe as garantias e a competência institucional para o cumprimento dos direitos sociais, os quais em regras são regulados por lei ordinária. De início, uma vez que os direitos sociais foram criados no contexto ideológico do Estado Democrático e de Direito, temos que a referida instituição tomou para si determinadas obrigações a fim de prover o cumprimento dos aludidos direitos para todos os seus cidadãos.

Não podemos olvidar que este inclusive é um dos papéis do Estado: propiciar e efetivar o acesso a direitos para os cidadãos, a fim de que estes tenham condições mínimas de viver dignamente em sociedade, e sanem as suas necessidades básicas na cidade, qual sejam aquelas relativas ao trabalho digno, moradia segura, educação para si e sua família e lazer.

A doutrina entende que tal obrigação do Estado em prover tais direitos denominaria os direitos sociais como um dever de prestação. Sobre o tema, vejamos como bem expõe o Prof. Dirley Cunha Junior:

Finalmente, os direitos fundamentais a prestações no sentido estrito são todos aqueles que correspondem aos direitos sociais propriamente ditos, consistentes em posições jurídicas que objetivam realizar os ideais de liberdade e igualdade materiais, reais e efetivas, pressupondo um comportamento ativo do Estado no fornecimento de prestações materiais sociais (saúde, educação, assistência social, cultura, etc) (CUNHA JR., 2013, p. 660).

Assim sendo, vejamos como se expressa tais direitos de prestação no próprio texto constitucional:

**Trabalho** – De acordo com a Constituição Federal, o direito social ao trabalho tem como finalidade prover ao cidadão o trabalho com uma melhor condição social. Ademais, a própria Constituição Federal no artigo 7º traz uma série de garantias a fim de que o trabalho cumpra o objetivo de garantir a dignidade da pessoa humana ao trabalhador, tais como limite da jornada de trabalho, direito a férias, salário digno e etc. Vejamos:

*Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

*I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;*

*II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;*

*III - fundo de garantia do tempo de serviço;*

*IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;*

Portanto, verifica-se que o legislador constituinte elegeu o trabalho como direito social através do qual poderá o cidadão não apenas viver dignamente, com remuneração satisfatória, mas também de conseguir, através do produto de seu trabalho, alcançar os outros direitos sociais como saúde, educação e moradia.

O dever do Estado de prover trabalho ao cidadão está intimamente relacionado a outro direito social, qual seja o direito de assistência. Tal direito constitucional está regulamentada pela Lei 8742/93:

*Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.*

[...]

*Art. 2º A assistência social tem por objetivos:*

*I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:*

*a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*

*b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;*

*c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;*

*d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e*

*e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;*

*Verifica-se assim tanto o dever de prestação do Estado em proporcionar proteção e a devida assistência à família, às crianças, idosos e carentes,*

*bem como propiciar a inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Desta feita, denota-se mais uma vez que os direitos ao trabalho e à assistência são decorrentes do princípio da dignidade da pessoa humana.*

*Transporte – O direito ao transporte, econômico, rápido e de qualidade, apresenta-se de forma transversal em todos os direitos sociais. O transporte é sinônimo de mobilidade urbana do cidadão no intuito de lhe fornecer acesso aos instrumentos advindos dos outros direitos sociais, como escolas/faculdades (educação), hospitais (saúde), praias e parques (lazer), mercados e shoppings (consumo), empresas e indústrias (trabalho).*

*O fundamento jurídico quanto o direito ao transporte está contido não apenas na atual Constituição Federal, através do art. 7º, IV, mas também no Estatuto das Cidades:*

*Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

*I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*[...]*

*V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; [...]* (Lei 10.257/2001)

Quanto ao dever de prestação referente ao direito ao transporte, o legislador constituinte entendeu que tal obrigação seria encargo do Município. Senão vejamos:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*[...]*

*V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [...]* (Constituição Federal de 1988)

Verifica-se ainda o próprio Estatuto da Cidade determina a obrigação do Município quanto a criação de um sistema de transporte urbano integrado:

*Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:*

*[...]*



*§ 2o No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. [...] (Lei 10.257/2001)*

Temos assim que o direito ao transporte público e de qualidade não é apenas garantido ao cidadão através da nossa Carta Magna, como, no caso de Salvador, que possui uma população superior a quinhentos mil habitantes, a sua Administração tem a obrigação de elaborar e implementar um plano de transporte urbano integrado a fim de dar mobilidade urbana para os cidadãos que vivem na cidade.

Insta explicitarmos que a mobilidade urbana enquanto elemento crucial do direito ao transporte é essencial para a vida dos cidadãos na cidade, uma vez que este lhe dá meios (ônibus, metrô, bonde) que devem ser devidamente prestados pelo Estado a fim de viabilizar o acesso aos outros direitos sociais.

**Educação** – Como visto acima, a educação do cidadão e da sua família deve advir também através do fruto do trabalho. Todavia, isto não exclui o dever do Estado de prestar e fornecer uma educação de qualidade para os seus cidadãos.

A Constituição Federal reconhece a relevância da educação no sentido de que se utiliza de inúmeros artigos do referido texto a fim de proceder com a garantia deste direito fundamental. O art. 23, por exemplo, expõe que é de competência comum a todos os entes da Federação prover com a educação do cidadão:

*Art. 23. É competência comum<sup>12</sup> da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*[...]*

*V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;*

Assim, estipulou o legislador constituinte que cabe a todas as esferas do Estado, conjuntamente, proporcionar instrumentos para perseguição do efetivo acesso ao direito a

---

<sup>12</sup> Competência Comum é “aquela competência concedida a todas as entidades federadas para disporem sobre matérias que exigem um esforço conjunto, simultâneo e paralelo de todas elas.” (CUNHA JR., 2013. p. 866)

educação. Doravante, no artigo seguinte, a Constituição Federal determina ainda a competência concorrente dos Entes em criar instrumentos legais para a prestação deste direito:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*[...]*

*IX - educação, cultura, ensino e desporto;*

Cumpra esclarecer a diferença entre os preceitos normativos dos artigos ora citados. Veja-se que eles não se confundem, pois o art. 23 expõe sobre competência comum para criar instrumentos para efetivar o direito à educação. Já o art. 24, dispõe sobre competência legislativa, determinando que devem todos os Entes (União, Estado e Município) exararem normas relacionadas a esta matéria.

Em seguida, no art. 30 da Constituição Federal resta determinada a competência do Município em proceder com instrumentos para propiciar a educação básica, qual seja, infantil e fundamental:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*[...]*

*VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;*

Por fim, a partir do art. 205, a Constituição Federal dedica um capítulo para a educação, aonde mais uma vez é exposto o dever do Estado em proceder com tal direito social para todos os seus cidadãos:

*Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Obrigatório expor o objetivo constitucional dado ao direito social da educação, qual seja de realizar o desenvolvimento da pessoa enquanto cidadão e para a aptidão ao trabalho.

Interessante ainda a corresponsabilidade da família para o efetivo cumprimento deste direito fundamental e a necessidade de participação da sociedade.

Analisando os preceitos constitucionais acima expostos, é impossível deixar de fazer uma reflexão sobre o cumprimento da nossa Carta Magna de acordo com a realidade concreta que nos deparamos nas cidades do nosso país e também nas regiões periféricas e populares das nossas metrópoles.

Embora caiba de alguma forma aos Entes da Federação – União, Estado e Município – prover com a educação aos cidadãos, é notório que, seja por deficiência ou incompetência dos nossos governantes que a educação permanece sendo um problema básico e para a persecução dos direitos sociais no Brasil.

É fato notório que a realidade brasileira, formada também por crianças e adolescentes, os quais são os principais alvos da educação enquanto direito social garantido pela Constituição Federal de 1988, mostra que tais cidadãos, principalmente aqueles oriundos de comunidades populares como o Calabar, estão envolvidos com a violência urbana, tráfico de drogas e trabalho infantil.

Entretanto, é forçoso concluir que a violência e a criminalidade são sintomas que demonstram a ausência de instrumentos efetivos que garantam o direito à educação. Educação esta que deveria inicialmente ser dada pela família e posteriormente concluída de forma assídua pela escola.

Desta feita, é questionável a quantidade de tantos preceitos constitucionais sobre este tema, cuja relevância é reconhecida pelo Estado e também pela sociedade, uma vez que tais normas não se convertem em efetivas políticas públicas a fim de garantir o cumprimento de tal direito, o qual, por consequência seria capaz de reduzir drasticamente a violência urbana, que é reiteradamente praticada por adolescentes e jovens adultos.

**Saúde** - O direito social à saúde está umbilicalmente relacionado ao direito à vida. Assim, levando-se em consideração o Estado Democrático e de Direito, dispensa-se maiores informações e explicação porque a saúde foi alçada a direito fundamental, uma vez que a saúde é condição básica para que o indivíduo viva dignamente.

O direito à saúde também está relacionado ao direito à assistência, uma vez que os dois, aliando-se e complementando-se satisfazem os objetivos de ambos. Inclusive o legislador constituinte não pensou diferente:

*Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*

Doravante, o próprio texto constitucional dedicou uma seção inteira para tratar sobre tal direito social. Vejamos:

*Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

*Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.*

Insta sublinhar que o papel do Estado de prover a saúde não é apenas no sentido de recuperar clinicamente o cidadão, mas também de propiciar instrumentos relativos a prevenção.

**Moradia** - O direito à moradia talvez reúna um pouco de todos os direitos fundamentais postos na Constituição Federal. Principalmente na vida urbana, a dignidade da pessoa perpassa pela existência de uma habitação digna para viver. Não podemos olvidar que o direito à moradia não se restringe a posse de um imóvel para fins de residência, mas também de todo um entorno, do logradouro, bairro e cidade onde o indivíduo está inserido. Ademais, os direitos à saúde, à alimentação, ao lazer, ao trabalho, à assistência, ao meio ambiente de alguma forma se relacionam de forma dialética com a questão da moradia.

Assim como ocorre também no caso do direito social à educação, o legislador constituinte determinou a competência comum dos Entes da Federação para procederem com políticas relativas a persecução do direito a moradia.

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

[...]

*IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*

*Sendo a moradia um direito nuclear à vida urbana, a Constituição Federal dedica um capítulo específico sobre este tema, aonde estipula o dever do Estado não apenas quanto a moradia, mas também em relação à propriedade e ao meio ambiente urbano.*

*Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

[...]

*§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

*Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

*Os direitos e garantias constitucionais expostos nos mencionados artigos foram regulamentados pela lei ordinária de nº 10.257/2001, denominado Estatuto da Cidade. Esta lei possui enorme avanço jurídico no sentido de que procedeu que determinou a função social da propriedade como mecanismo de democratização da terra urbana e aumento do acesso à moradia.*

*Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

*I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

Observa-se que, conforme já exposto, a própria lei menciona que o direito à moradia não se restringe apenas a posse do imóvel, mas todo o seu entorno. Portanto, tal direito social estende-se

para as questões relativas ao transporte, serviços públicos, saneamento ambiental e gestão democrática, através da participação de todos aqueles localizados no território da habitação.

O direito social à moradia, assim como os demais, também se apresenta como direito de prestação do Estado, conforme se verifica na supracitada lei reguladora:

*Art. 3o Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:*

*III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*

Interessante ressaltar que em análise sumária deste artigo, verifica-se que o próprio legislador reconhece que à época da publicação da lei, 2001, as condições de habitação e saneamento básico das moradias brasileiras não eram satisfatórias.

## 2.2 O CONCEITO DE EFETIVIDADE

Os princípios e direitos fundamentais postos na Constituição Federal nada servem se não tiverem a sua efetividade por parte do Estado e, até certo ponto, também da própria sociedade.

Como é sabido, princípios e leis são espécies de normas jurídicas, as quais precisam ter uma aplicação cogente, pois é através deste instrumento que ocorre a regulação da relação jurídico-social entre o Estado e o indivíduo, cidadão.

A norma jurídica é uma proposição que determina o comportamento de alguém por ela regulado para agir de acordo com um dever-ser posto que está inserido no próprio conteúdo normativo. Sobre o conceito de norma, vejamos como expõe de forma brilhante o jurista Tercio Sampaio Ferraz Jr.:

Os juristas, de modo geral, veem a norma, primeiramente, como proposição, independente de quem a estabeleça ou para quem ela é dirigida. Trata-se de uma proposição que diz como deve ser o comportamento, isto é, uma proposição de dever-ser. Promulgada a norma, ela tem vida própria, conforme o sistema de normas na qual está inserida. A norma pode até ser considerada o produto de uma vontade, mas a sua existência, como diz Kelsen, independe

dessa vontade. Como se trata de uma proposição que determina como devem ser as condutas, abstração feita de quem as estabelece, podemos entender a norma como imperativo condicional, formulável conforme proposição hipotética, que disciplina o comportamento apenas porque prevê, para a sua ocorrência, sanção. (FERRAZ JR, 2001, p. 100)

O destinatário da norma nem sempre é o próprio cidadão, mas o próprio Estado. Este, a partir da sua competência legiferante, lhe destina normas para ter o referido comportamento do dever-ser descrito na referida lei.

É o que acontece quando se fala em direitos fundamentais sociais ou direitos de prestação do Estado. Neste sentido, vejamos como expõe o Prof. Dirley Cunha Junior:

Cumpre explicitar que os direitos sociais, para serem usufruídos, reclama, em face de suas peculiaridades, a disponibilidade das prestações materiais que constituem seu objeto, já que tutelam interesses e bens voltados à realização da justiça social. Daí dizer-se correntemente que os direitos sociais não são direitos contra o Estado, mas direitos através do Estado, porquanto exigem dos órgãos do poder público certas prestações materiais. (CUNHA JUNIOR, 2013. p.724)

Neste caso, a norma não é utilizada para regular o comportamento do indivíduo para que este possa viver na coletividade. Ao contrário, ela serve para determinar comportamentos e obrigações do próprio Estado a fim de que ele dê condições para que o indivíduo possa ter condições do mínimo existencial e assim viva normalmente em sociedade.

Sendo assim, o cumprimento da norma jurídica, principalmente aquela que exige um dever-ser do Estado, necessita que seja efetiva a fim de que seja visualizada na realidade concreta e assim cumpra o objetivo posto na criação e no conteúdo da norma.

Uma vez que a norma nada mais é do que o instrumento propositivo gerador do direito, temos que a efetividade da norma nada mais é do que a realização do próprio direito e o seu desempenho concreto no contexto da função social. Nos termos do jurista Barroso, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, temos que:

A noção de efetividade, ou seja, desta específica eficácia, corresponde ao que Kelsen – distinguindo-a do conceito de vigência da norma – retratou como sendo “o fato real de ela ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos.” (BARROSO, 1996. p. 83)

A efetividade do direito depende da aplicação de alguns pressupostos, quais sejam a própria Constituição que contém limites de razoabilidade no regramento das relações que regula a fim de não prejudicar o caráter de instrumento normativo da realidade social. A norma constitucional possui eficácia jurídica e, portanto, são imperativas, ensejando a aplicação coativa. Tais normas devem ser resguardadas por instrumentos de tutela adequados, aptos à sua realização prática.

### 2.3 A EFETIVIDADE POR MEIO DE POLÍTICA PÚBLICA

A relevância jurídica das políticas públicas vem crescendo em simetria com o agigantamento do Poder Executivo, fenômeno próprio do Estado social. Desta feita, torna-se necessário realizar um reexame da classificação tradicional dos poderes estatais, baseada na supremacia do Poder Legislativo e no papel secundário do Poder Executivo, deslocando o lugar de destaque da lei para as políticas públicas. Ou seja, do Estado legislativo para o Estado social, que tem na realização de finalidades coletivas a sua principal fonte de legitimidade.

As políticas públicas devem servir apenas como instrumento capaz para efetivar as normas oriundas do Poder Legislativo, e não ser utilizadas pelos governantes, representantes do Poder Executivo, como meio de perpetuação de poder, o que fere flagrantemente os princípios da Administração Pública, também expostos na Constituição.

De acordo com Comparato, as políticas públicas são programas de ação governamental. O autor fundamenta tal conceito na ideia de que a política designa aquela espécie de padrão de conduta que assinala um objetivo a alcançar uma melhoria das condições econômicas, políticas ou sociais da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, por implicarem na proteção de determinada característica da comunidade contra uma mudança hostil.

Desta feita, é possível conceituar as políticas como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltado à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, principalmente na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição.



Torna-se imperioso expor a diferença entre política pública e política de governo, vez que enquanto esta guarda profunda relação com um mandato eletivo, aquela, geralmente pode transpor vários mandatos.

Quanto aos direitos sociais, existem diversas políticas públicas a fim de garantir a efetividade desses direitos.

Na seara do direito à saúde, temos a política pública referente ao SUS (Sistema Único de Saúde), através da Lei 8080/1990 e o recente programa criado sob a denominação de “Mais Médicos”, que busca trazer melhoria nas unidades de saúde espalhadas pelo país, seja na alocação de mais profissionais da área de saúde, seja pela ampliação e reestruturação dos equipamentos existentes nestas unidades.

Cumprе assinalar que o Programa “Mais Médicos” configura uma autocrítica governamental sobre o SUS enquanto Política Pública. Conforme dito, o direito social à saúde é um desdobramento do direito fundamental à vida. É notório também que a rede clínica atendida pelo SUS não apresenta a eficiência e a qualidade que se espera pelo cidadão. Isto se dá seja pelas questões de infraestrutura das instalações médicas, seja pela demora no atendimento, provocado também pelo número insuficiente de pessoal capacitado para tanto.

Assim, o recém-criado programa “Mais Médicos” tem o objetivo de resolver os problemas do SUS, seja na melhoria das instalações das casas de saúde, seja providenciando profissionais na área em quantidade suficiente para o atendimento de qualidade aos cidadãos.

Para concluir, no que se refere ao direito à educação, temos as políticas públicas oriundas da LDB (Lei de Diretrizes e Bases) – Lei 9394/96 – tais como o incentivo à pesquisa, divulgação do conhecimento e à investigação científica. Ademais, existem as políticas locais e regionais de acesso à educação básica, além do programa nacional de acesso à universidade paga – PROUNI – e o sistema de cotas nas IES públicas.

Quanto às políticas públicas referentes ao trabalho, existem os órgãos locais e regionais que propiciam a capacitação laboral do cidadão e a criação de órgãos para fomentar a inserção daquele no mercado de trabalho. Ademais, há ainda outros que desempenham funções relativas à fiscalização quanto as condições de trabalho desenvolvidas e quanto as questões remuneratórias.

Já no que se refere ao direito social à moradia, temos as políticas de habitação e saneamento básico, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida – Lei 11.877/2009 – e programas regionais, como o Bahia Azul. Ademais, existem ainda aquelas políticas públicas decorrentes dos planos diretores municipais.

Assim, doravante será exposto no presente trabalho sobre a existência de políticas públicas no Calabar a fim de verificar naquela região a efetividade dos mencionados direitos sociais em sua realidade concreta.

## 2.4 TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO E SEUS RESPECTIVOS CONCEITOS

Uma vez que estamos tratando sobre direito à cidade e a efetividade dos direitos constitucionais, a ele relacionados, é inevitável trazeremos à tona desta análise os elementos fundamentais, quais sejam o território e o desenvolvimento.

O território, não se trata apenas de determinada faixa de terra ou até mesmo de qualquer espaço geográfico. O território, mais do que uma acepção do estudo da geografia, possui uma acepção jurídica.

Como no presente trabalho estamos estudando o território como objeto do Estado, ou seja, é o território, in casu, o Calabar, o destinatário da política pública tanto quanto as questões de planejamento urbano, e tantas outras no sentido de dar efetividade ao direito à cidade, é sobre esta vertente que ele aqui será analisado.

O Estado apenas atua aonde ele é soberano e tal soberania é determinada inicialmente a partir da delimitação e conceituação do seu território e da ocupação deste pelo seu respectivo povo.

Dessa forma, utilizamos o conceito do jurista Paulo Bonavides (2005), que define território como uma base geográfica de poder, um espaço geográfico aonde determinado povo se estabelece e sofre a organização e intervenção do Estado. Segundo tal autor, é necessário haver um povo fixado em determinado território para que ocorra a atuação e intervenção do Estado naquele território.

O próprio geógrafo Milton Santos, que também possui uma formação em Direito, compreendeu a carga jurídica que existe no território e assim o conceituou, conforme texto de sua autoria publicado no periódico Folha de São Paulo em 1997<sup>13</sup>:

O território não é apenas um conjunto de formas naturais, mas um conjunto de sistemas naturais e artificiais, junto com as pessoas, as instituições e as empresas que abriga, não importa o seu poder. O território deve ser considerado em suas divisões jurídico-políticas, suas heranças históricas e seu atual conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo. É desse modo que ele constitui, pelos lugares, aquele quadro da vida social onde tudo é interdependente, levando, também, à fusão entre o local, o global invasor e o nacional sem defesa (no caso do Brasil) (SANTOS, 1997).

Quanto ao conceito de desenvolvimento, aplicaremos como teórico os professores Sachs e Giansanti, que constroem tal conceito a partir de uma matriz sócio-econômica e conteúdo ambiental de forma extensiva, sendo este não a natureza em si, mas o espaço geográfico, o meio-ambiente, no qual determinada sociedade está inserida.

Desta feita, foi aqui utilizado o desenvolvimento sob a variação de desenvolvimento sustentável. Cumpre esclarecer que desenvolvimento sustentável se concretiza através de um crescimento econômico, que se reverte a desenvolvimento social para a população que o gera, utilizando os recursos de forma racional e se limitando ao cumprimento das necessidades geradas.

A partir de 1987, a ideia de desenvolvimento sustentável ganha reconhecimento efetivo com a publicação do Relatório Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland, que carrega o nome de Herlem Brundtland, primeira ministra da Noruega que foi a Coordenadora da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU.

Tal Relatório apresentou 109 recomendações visando concretização das propostas definidas na Conferência de 1972. (GIANSANTI, 1998, p. 53)

Para Sachs, a ocorrência do desenvolvimento sustentável depende da obediência de três critérios fundamentais de forma simultânea: a equidade social, a prudência ecológica e eficiência economia. Estabelece critérios para a sustentabilidade sendo eles: social, cultura, ecológico, ambiental, territorial, econômico, política (nacional) e política (internacional). (SACHS, 2002, p, 58)

Sachs traz que a sustentabilidade social deve ter como meta alcançar um patamar razoável de homogeneidade social, promover uma distribuição equitativa de renda justa, igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais; no que tange a questão cultural, essa se baseia na mudança no interior da continuidade, ou seja, o equilíbrio entre respeito à tradição e inovação.

Como se vê, a efetividade dos direitos sociais, à cidade, qual seja, saúde, trabalho, educação, meio ambiente e moradia, são pressupostos determinantes para a verificação do desenvolvimento sustentável dentro do território.

Ademais, temos ainda que o desenvolvimento urbano se relaciona dialeticamente com os elementos do desenvolvimento sustentável, na medida que aquele tem como o seu objeto em si a cidade, o meio ambiente urbano. Entendemos que o desenvolvimento urbano não se apresenta pelo crescimento vertical ou horizontal da cidade, ou seja, não se verifica com o aumento da extensão do seu território. Tal desenvolvimento urbano, o qual estaremos verificando a sua ocorrência no bairro do Calabar, se identifica a partir do crescimento qualitativo da cidade, onde esta deve se apresentar como um campo de oportunidades e de satisfação para todos os seus habitantes, e não apenas para uma minoria.

Nestes termos, o Prof. Marcelo Lopes de Souza define, muito bem, o desenvolvimento urbano da seguinte forma:

Ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada, e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo, um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade: vale dizer, a conquista de melhor qualidade de vida para um número crescente de pessoas e de cada vez mais justiça social. (SOUZA, 2003. p. 101)

## 2.5 CONCEITO DA RESERVA DO POSSÍVEL

Na Alemanha, mais precisamente na década de 1970 ocorreu um julgamento pela Corte daquele país sobre um caso levado por estudantes que reclamavam sobre a limitação de número de vagas nas universidades públicas alemãs.

A Teoria da Reserva do Possível foi criada a partir do fundamento utilizado pelos julgadores daquele caso, os quais entenderam que uma vez que tais estudantes já tinham tido a formação escolar adequada concluída, e estavam aptos ao trabalho, por questões de gestão

financeira pública, o Estado poderia deixar de fornecer-lhes a formação superior gratuita, uma vez que já havia garantido, com a formação básica, um mínimo existencial.

A fim de melhor explicar o advento e fundamento, vejamos como assevera o Prof. Dirley Cunha Jr. sobre esta teoria, oriunda do direito alemão:

A doutrina germânica e a jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão (*Bundesverfassungsgericht*) entendem que o reconhecimento dos direitos sociais depende da disponibilidade dos respectivos recursos públicos necessários para a satisfação das prestações materiais que constituem seu objeto (saúde, educação, assistência, etc.). Para além disso, asseguram que a decisão sobre a disponibilidade desses recursos insere-se no espaço discricionário das opções do governo e do parlamento, através da composição dos orçamentos públicos. (CUNHA JR., 2013. P. 743)

Assim, a teoria da “Reserva do Possível”, na sua origem, não se relaciona apenas com a existência de recursos materiais ou financeiros, suficientes para a efetivação dos direitos sociais, mas, sim, à razoabilidade da pretensão proposta frente à sua concretização.

Tal teoria restou importada para a realidade brasileira como um instrumento jurídico para instituir limites à efetivação dos direitos fundamentais prestacionais, tais como os direitos sociais.

Desta forma, no contexto da sociedade brasileira, a efetividade dos direitos sociais estaria condicionada à reserva do que é possível dentro do orçamento do Estado, posto que se enquadram como direitos fundamentais dependentes das possibilidades financeiras dos cofres públicos. Desta forma, caberia aos governantes e aos parlamentares a decisão, discricionária, sobre a disponibilidade dos recursos financeiros do Estado.

Neste sentido, a teoria da “Reserva do Possível” passou a ser utilizada como justificativa para ausência Estatal, um verdadeiro argumento do Estado para não cumprir com o papel que a própria Constituição lhe conferiu, qual seja, de provedor das necessidades da sociedade, representadas, mesmo, pelos direitos fundamentais e sociais ali descritos.

O Estado Social e de Direito inovou ainda na reflexão sobre o orçamento e a ordem econômica e social, vez que estes dotaram de uma maior relevância, global, sociológica, humanística e não mais mero instrumento contábil.

A referida transformação de mentalidade sobre o orçamento público está contextualizado com os objetivos, metas e programas governamentais, de natureza constitucional, passam a ser correlacionados às políticas públicas adotadas pelo Estado.

Por outro lado os limites materiais correspondem aos valores, objetivos e programas estabelecidos pela Carta Magna, especialmente no art. 3º que define os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

## 2.6 A IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL NO CONTEXTO DA REALIDADE BRASILEIRA

Inicialmente, cumpre lembrar que as normas e teorias utilizadas pelo direito estrangeiro, a fim de proceder com a utilização de um direito comparado, pressupõe a verificação e análise da realidade concreta a fim de identificar se aquele é compatível com esta.

Assim, cabe frisarmos que a Alemanha, país aonde restou criada a Teoria da Reserva do Possível é um país de contexto histórico e social muito distante do Brasil. Aquele país europeu é um estado desenvolvido, com excelente nível de desenvolvimento econômico e social, com um dos melhores IDHs do mundo, configurando ainda como uma das principais potências econômicas do globo. Já o Brasil é um estado ainda em desenvolvimento, que apresenta enormes desigualdades sociais e econômicas, aonde se verifica muita miséria, pobreza e mazelas de inúmeras naturezas.

Portanto, enquanto a Alemanha se configura em um país de bem estar social, o Brasil, por mais que adote um Estado Democrático e de Direito, tem uma realidade concreta aonde pessoas ainda dormem nas ruas, passam fome e a desigualdade social é verificada fartamente, inclusive na simples divisão de muros, entre luxuosíssimos condomínios fechados de um lado e favelas e barracos do outro.

Em face deste contexto, inúmeros juristas entendem que não é aplicável a Teoria da Reserva do Possível no estado brasileiro, uma vez que a nossa Carta Magna elegeu uma série de direitos sociais, que devem ser prestados e garantidos pelo Estado a fim de que o povo

tenha o mínimo de condição para viver com dignidade, que efetivamente não são cumpridos, dada a realidade social brasileira.

Cumprido destacar que a Reserva do Possível é aplicável quando determinados direitos sociais não podem ser utilizados por todos concomitantemente. Assim, o Governante, com escopo nesta tese, abdica de efetivar determinado direito fundamental sobre dada realidade a fim de que não haja um prejuízo orçamentário, que afetaria toda a sociedade.

Sobre o tema, o STJ, através do ilustre Min. Humberto Martins, discorreu sobre esta teoria da seguinte forma:

### **CRECHE. RESERVA DO POSSÍVEL. TESE ABSTRATA.**

A tese da reserva do possível (*Der Vorbehalt des Möglichen*) assenta-se na idéia romana de que a obrigação impossível não pode ser exigida (*impossibilium nulla obligatio est*). Por tal motivo, não se considera a insuficiência de recursos orçamentários como mera falácia. Todavia, observa-se que a reserva do possível está vinculada à escassez, que pode ser compreendida como desigualdade. Bens escassos não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, sua distribuição faz-se mediante regras que pressupõem o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo. Essa escassez, muitas vezes, é resultado de escolha, de decisão: quando não há recursos suficientes, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de outra que não foi contemplada. Por esse motivo, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos direitos fundamentais, já que não cabe ao administrador público preterir-la, visto que não é opção do governante, não é resultado de juízo discricionário, nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso porque a democracia é, além dessa vontade, a realização dos direitos fundamentais. Portanto, aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez, quando ela é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma não ser a reserva do possível oponível à realização do mínimo existencial. Seu conteúdo, que não se resume ao mínimo vital, abrange também as condições socioculturais que assegurem ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social. Sendo assim, não fica difícil perceber que, entre os direitos considerados prioritários, encontra-se o direito à educação. No espaço público (no qual todos são, *in abstracto*, iguais e cuja diferenciação dá-se mais em razão da capacidade para a ação e discurso do que em virtude de atributos biológicos), local em que são travadas as relações comerciais, profissionais e trabalhistas, além de exercida a cidadania, a ausência de educação, de conhecimento, em regra, relega o indivíduo a posições subalternas, torna-o dependente das forças físicas para continuar a sobreviver, ainda assim, em condições precárias. Eis a razão pela qual os arts. 227 da CF/1988 e 4º da Lei n. 8.069/1990 dispõem que a educação deve ser tratada pelo Estado com absoluta prioridade. No mesmo sentido, o art. 54, IV, do ECA prescreve que é dever do Estado assegurar às crianças de zero a seis anos de idade o atendimento em creche e pré-escola. Portanto, na hipótese, o pleito do MP encontra respaldo legal e jurisprudencial. Porém é preciso

ressalvar a hipótese de que, mesmo com a alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial, persista a carência orçamentária para atender a todas as demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas sim da real insuficiência orçamentária. Em situações limítrofes como essa, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nos planos governamentais, pois eles, dentro do que é possível, estão de acordo com a CF/1988, não havendo omissão injustificável. Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social. Dessarte, no caso dos autos, em que não há essa demonstração, impõe-se negar provimento ao especial do município. Precedentes citados do STF: AgRg no RE 410.715-SP, DJ 3/2/2006; do STJ: REsp 1.041.197-MS, DJe 16/9/2009; REsp 764.085-PR, DJe 10/12/2009, e REsp 511.645-SP, DJe 27/8/2009. REsp 1.185.474-SC, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 20/4/2010.

Conforme o julgado acima se verifica que não pode ser aplicável a Teoria da Reserva do Possível, ou seja, por questões orçamentárias o governante não pode deixar de dar efetividade aos direitos fundamentais, se isto significar que aqueles cidadãos inseridos naquela realidade deixaram de ter um mínimo existencial a fim de viver com dignidade, conforme determina a Constituição Federal.

Desta feita, uma vez que a realidade brasileira está composta por uma população que, em sua maioria, não recebe um padrão mínimo de prestações sociais para viver. De mais a mais, em face do alto índice de mazelas e problemas sociais estruturantes que aqui encontramos, o que denota a inexistência de um bem estar social para todos, não pode o Estado abdicar de utilizar-se de verba pública para dar efetividade aos direitos fundamentais sociais sob a alegação da Teoria da Reserva do Possível.

Neste sentido, o Poder Judiciário, o qual muitas vezes é buscado para dar a efetividade dos direitos sociais que são “esquecidos” pelos governantes, já se posicionou sobre o tema nos termos abaixo:

**Ementa:** AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE LOCAL. PODER JUDICIÁRIO. DETERMINAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A MELHORIA DO SISTEMA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal, ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante desta



Corte (artigo 323, § 1º, do RISTF ). 2. A controvérsia objeto destes autos – possibilidade, ou não, de o Poder Judiciário determinar ao Poder Executivo a adoção de providências administrativas visando a melhoria da qualidade da prestação do serviço de saúde por hospital da rede pública – foi submetida à apreciação do Pleno do Supremo Tribunal Federal na SL 47-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ de 30.4.10. 3. **Naquele julgamento, esta Corte, ponderando os princípios do “mínimo existencial” e da “reserva do possível”, decidiu que, em se tratando de direito à saúde, a intervenção judicial é possível em hipóteses como a dos autos, nas quais o Poder Judiciário não está inovando na ordem jurídica, mas apenas determinando que o Poder Executivo cumpra políticas públicas previamente estabelecidas.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 642536 AgR / AP - AMAPÁ AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 05/02/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma)

“ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. DIREITO SUBJETIVO. PRIORIDADE. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ESCASSEZ DE RECURSOS. DECISÃO POLÍTICA. **RESERVA DO POSSÍVEL**. MÍNIMO EXISTENCIAL. 1. A vida, saúde e integridade físico-psíquica das pessoas é valor ético-jurídico supremo no ordenamento brasileiro, que sobressai em relação a todos os outros, tanto na ordem econômica, como na política e social. 2. O direito à saúde, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 e em legislação especial, é garantia subjetiva do cidadão, exigível de imediato, em oposição a omissões do Poder Público. O legislador ordinário, ao disciplinar a matéria, impôs obrigações positivas ao Estado, de maneira que está compelido a cumprir o dever legal. 3. A falta de vagas em Unidades de Tratamento Intensivo – UTIs no único hospital local viola o direito à saúde e afeta o mínimo existencial de toda a população local, tratando-se, pois, de direito difuso a ser protegido. 4. Em regra geral, descabe ao Judiciário imiscuir-se na formulação ou execução de programas sociais ou econômicos. Entretanto, como tudo no Estado de Direito, as políticas públicas se submetem a controle de constitucionalidade e legalidade, mormente quando o que se tem não é exatamente o exercício de uma política pública qualquer, mas a sua completa ausência ou cumprimento meramente perfunctório ou insuficiente. 5. A reserva do possível não configura carta de alforria para o administrador incompetente, relapso ou insensível à degradação da dignidade da pessoa humana, já que é impensável que possa legitimar ou justificar a omissão estatal capaz de matar o cidadão de fome ou por negação de apoio médico-hospitalar. A escusa da ‘limitação de recursos orçamentários’ frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis, sobrepondo o interesse pessoal às necessidades mais urgentes da coletividade. O absurdo e a aberração orçamentários, por ultrapassarem e vilipendiarem os limites do razoável, as fronteiras do bom-senso e até políticas públicas legisladas, são plenamente sindicáveis pelo Judiciário, não compondo, em absoluto, a esfera da discricionariedade do Administrador, nem indicando rompimento do princípio da separação dos Poderes. 6. ‘A realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador’. (ARE740800/DF - DISTRITO FEDERAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 03/10/2013)

Destarte, dada a realidade brasileira e a necessidade e importância do Estado intervir sobre a mesma, a partir de suas obrigações constitucionais, principalmente no tocante aos direitos de prestação, qual seja os direitos sociais, resta difícil a aplicação da Teoria da Reserva do Possível.

Para o caso em estudo, cabe ainda o desafio de verificar se dada a realidade concreta do Calabar é possível a aplicação da Reserva do Possível a fim de justificar a dispensa de políticas públicas naquele local, uma vez que ali já existiria um mínimo existencial quanto a efetividade dos direitos fundamentais sociais.

## 2.7 OS MEIOS PROCESSUAIS PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS À CIDADE

Conforme já exposto, os direitos à cidade se relacionam com os direitos coletivos, que podem se referir a um universo indeterminável ou indeterminado de indivíduos, ou até mesmo podem ser homogêneos a determinados indivíduos.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro existem instrumentos para que se busque o cumprimento e efetividade de tais direitos constitucionais, ou a reparação em caso de lesão decorrente da ofensa a tais direitos. Neste sentido é que temos a própria Constituição Federal de 1988, a Lei de Ação Civil Pública, o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto do Idoso, entre outros.

A Constituição Federal expõe a partir do seu art. 129, III, o microsistema do processo coletivo brasileiro no sentido de cumprir através da devida prestação da tutela jurisdicional o direito fundamental do acesso à justiça.

A Ação Civil Pública é um instrumento processual que visa perquirir a tutela dos direitos individuais homogêneos, difusos e coletivos. Nas palavras dos processualistas Lui Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, o bem jurídico a ser protegido a parte da referida ação constitucional é o meio ambiente, o direito do consumidor, a ordem urbanística, dos portadores de necessidades especiais, entre outros (SARLET, 2013). Senão vejamos o que preceitua a aludida lei processual:

*Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).*

*I - ao meio-ambiente;*

*II - ao consumidor;*

*III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

*IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)*

*V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).*

*VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)*

*VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014) (Lei 7347/1985)*

O arcabouço jurídico da Ação Civil Pública não é composto apenas pela Lei 7347/85, mas de todas as leis esparsas que regulam sobre o direito a ser tutelado, que fora exposto acima a partir da transcrição literal do texto legal. Assim, temos, por exemplo, o Código de Defesa do Consumidor, que é objeto da referida lei a partir do art. 1º, II e IV:

*(...) Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.*

*Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:*

*I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;*

*II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;*

*III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (...) (Lei 8078/90)*

O Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/2003, da mesma forma prevê a tutela pelos direitos coletivos, individuais homogêneos e transindividuais do idoso:

*Art. 79. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados ao idoso, referentes à omissão ou ao oferecimento insatisfatório de:*

*I – acesso às ações e serviços de saúde;*

*II – atendimento especializado ao idoso portador de deficiência ou com limitação incapacitante;*

*III – atendimento especializado ao idoso portador de doença infecto-contagiosa;*

*IV – serviço de assistência social visando ao amparo do idoso.*

*Parágrafo único. As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, próprios do idoso, protegidos em lei.*

*Art. 80. As ações previstas neste Capítulo serão propostas no foro do domicílio do idoso, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas as competências da Justiça Federal e a competência originária dos Tribunais Superiores.*

*Art. 81. Para as ações cíveis fundadas em interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, consideram-se legitimados, concorrentemente:*

*I – o Ministério Público;*

*II – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

*III – a Ordem dos Advogados do Brasil;*

*IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos 1 (um) ano e que incluam entre os fins institucionais a defesa dos interesses e direitos da pessoa idosa, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária.*

*§ 1º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei. (Lei 10741/03)*

O direito à cidade no caso em questão não apenas está contemplado na própria normativa da Ação Civil Pública, quando no art. 1º, VI dispõe sobre a ordem urbanística, mas também no próprio Código de Defesa do Consumidor e também no Estatuto do Idoso, os quais versam respectivamente sobre as relações de consumo entre consumidor e fornecedor e a transversalidade de direitos do idoso que perpassa pelos temas de saúde e acessibilidade, por exemplo.

A titularidade para a propositura da Ação Civil Pública está prevista no art. 5º da citada lei 7347/85, o qual declara que a legitimidade ativa pertence ao Ministério Público, à

Defensoria Pública, ao Estado, União ou Município, à Autarquia, Empresa Pública, Fundação ou Sociedade de Economia Mista e à Associação civil constituída há pelo menos um ano.

Desta feita, acaso determinado indivíduo quiser a efetividade de algum dos direitos à cidade tutelados pela Ação Civil Pública, ou vier sofrer dano em virtude do descumprimento de tais direitos, deve procurar em regra o Ministério Público, a Defensoria Pública, ou para que tais instituições tomem as medidas necessárias para a propositura da ação. Podem ainda procurar as demais citadas instituições, o que não acontece usualmente, com exceção da Associação civil, a qual em regra é uma instituição relacionada especificamente a um dos direitos tutelados, como, por exemplo, sindicatos, associações de defesa do meio ambiente, entidade de defesa do consumidor, etc.

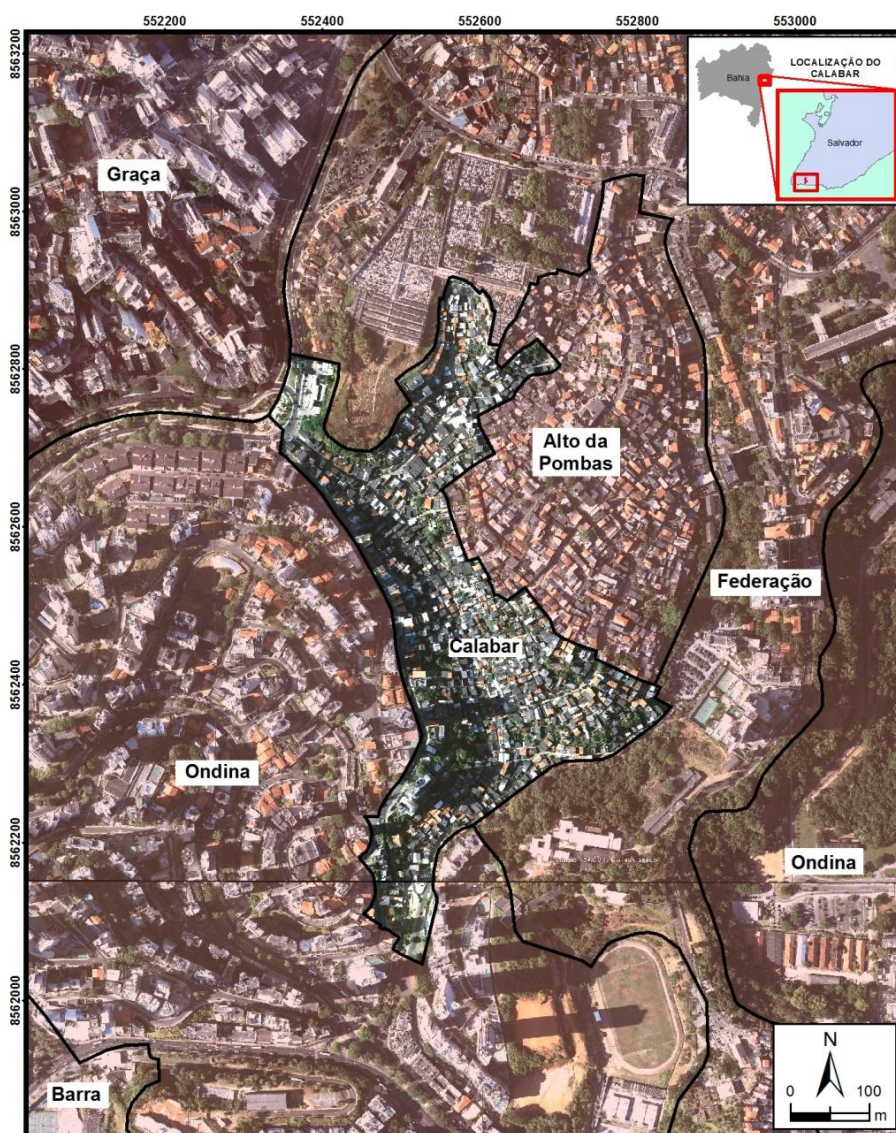
Consoante o exposto, podem os cidadãos e entidades do Calabar, bem como de qualquer outra localidade em Salvador, utilizar-se de tais instrumentos para buscar, perante o Poder Judiciário, a efetividade dos direitos à cidade.

### 3 O CALABAR: GENERALIDADES E ESPECIFICIDADES

#### 3.1 CALABAR EM SUA AMPLITUDE

O Calabar é um bairro popular localizado na região central de Salvador, fazendo fronteira com bairros de classe baixa, média e média alta da cidade: Federação, ao Norte; Jardim Apipema e Ondina, ao Sul; Alto das Pombas e São Lázaro, a Leste; Centenário e Barra, a Oeste.

**Figura 2 – Localização do bairro**



Fonte: Google Earth, 2013. Conder, 2006./ Elaborado por: Luis Henrique Couto Paixão

Tal localidade possui duas entradas, pela Avenida Centenário (Barra) e por Ondina, e é subdividido internamente pelos próprios moradores. A entrada de Ondina consiste no início do chamado Largo do Camarão. Dois caminhos principais ligam uma ponta à outra: a Rua Nova do Calabar, conhecida como Rua de Cima, e a Rua do Riacho, chamada Rua de Baixo, liga o Camarão à Avenida Centenário (Barra).

O jornalista Fernando Conceição (1986) identifica a localização do bairro como “um vale em depressão, encravado entre o Jardim Apipema, Graça, Campo Santo e Alto das Pombas.” (CONCEIÇÃO, 1986, p, 18)

### **3.1.1 Os antecedentes do Calabar**

O nome que foi utilizado para “batizar” e dar identidade ao Calabar adveio do termo “Kalabari”, que corresponderia a termo étnico africano, conforme estudos do historiador Cid Teixeira, cuja fonte foi mencionada na obra *Cala Boca Calabar*, do jornalista Fernando Conceição, que também foi morador do bairro. Igualmente, a proposta de urbanização do bairro, realizada pela OCEPLAN (Órgão Central de Planejamento) na década de 1980 também assevera que provavelmente esta foi a origem da fundação da aludida comunidade. Vejamos:

De sua introdução na Bahia, tem-se registro a partir da primeira metade do século XVIII até 1851, quando da extinção definitiva do tráfico negreiro com a África (Ott, 1957, apêndice II).

Em Salvador, o topônimo denuncia uma provável ocupação da área por representantes “Kalabari” em consequente de um antigo quilombo ou mocambo (OCEPLAN, 1980, p. 2.)

A explicação sobre tal elemento africano na história do Calabar obviamente remonta o período da escravidão do Brasil, que foi oficialmente extinta em 1888. Conforme verificamos nas leituras de Tavares (2009), os negros foram fundamentais para a formação socioeconômica da Bahia e principalmente de Salvador.

Conforme se verifica nos dados levantados por Ott (1957), os calabares, de origem sudanesa foram trazidos para o Brasil no período dos séculos XVIII e XIX. A partir de tal fonte,

foi possível verificar que os negros do Calabar que foram traficados para Salvador foram em quantidade muito pequena, vez que apenas sete foram registrados em todo o século XVIII, sendo um nos anos de 1741-1743, um nos anos 1749-1755 e cinco nos anos 1758-1764.

No século seguinte, XIX, foi verificado um índice maior de calabares traficados, vez que no total foram 443, conforme tabela abaixo<sup>13</sup> constante na obra do Prof. Carlos Ott.

---

<sup>13</sup> Tabela extraída da obra OTT, C.B. Formação e Evolução Étnica da Cidade do Salvador Tomo II. Salvador: Tipografia Manu Editora Ltda, 1957. (Tabela continua na página seguinte)



**Tabela 1 – Dados migratórios de africanos para o Brasil no século XIX.**

Origem	1800-1815	1803-1804	1815-1825	1825-1837	1837-1853	1853-1856	1830-1832	1833-1834	1834-1835	1836-1837	1838-1845	1845-1846	1851-1856
1	298	20	383	280	250	79	49	64	54	53	125	73	109
2	226	8	466	1298	1875	391	248	23	194	193	589	901	804
3	984	54	433	288	152	28	32	34	32	13	64	53	48
4	344	X	97	X	X	X	7	15	5	2	X	1	X
5	1	4	2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	158	2	446	292	226	42	38	53	42	56	107	79	73
7	11	1	18	18	27	1	4	5	1	X	18	5	2
8	3	X	40	41	26	2	8	12	4	12	11	10	1
9	70	X	97	86	66	3	20	11	2	16	31	29	10
10	X	X	2	14	10	1	X	2	1	1	5	2	3
11	X	X	X	3	1	X	2	1	X	X	1	X	X
12	1	X	4	14	4	1	3	2	3	2	2	1	1
13	X	X	1	1	2	X	X	1	X	X	1	1	X
14	1	X	15	10	7	1	2	4	2	2	3	2	1
15	27	1	65	93	97	12	16	14	15	26	40	40	20
16	4	X	X	X	X	X	X	X	X	X	1	X	X
17	2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
18	84	X	31	6	3	X	3	3	1	X	7	1	1

Legenda: 1 - Gêge; 2 - Nagô; 3 – Minas; 4 – Do Gentio da Costa; 5 – Do Gentio de Guiné; 6 – Aussá; 7 – Benin; 8 – Bomun; 9 – Calabar; 10 – Calabar; 11 – Cacheu; 12 – Fulanin; 13 – Jebu ou Jabu; 14 – Mandubi; 15 – Tapa; 16 – Ilha de Príncipe; 17 – Ilha do Ano Bom; 18 – Rio Camarão.

É imperioso ressaltarmos que a informação sobre a ocupação do Calabar por negros africanos é apenas uma das teorias formuladas sobre a história do bairro, não existindo provas cabais de que efetivamente tal local fora povoado primeiramente por africanos advindos do Calabar – região africana onde hoje é está inserida no território da Nigéria.

Neste sentido, o professor Dante Giudice (2011) expõe sobre a referida teoria da seguinte forma:

Segundo o historiador Cid Teixeira, citado por Conceição (1986), a denominação *Calabar* teve sua origem num fato ocorrido ainda no tempo da escravatura quando alguns escravos trazidos de uma região do norte da Nigéria, mais precisamente de uma área denominada Calabar (existente até hoje), conseguiram fugir quando aqui chegaram, e se refugiaram na faixa de terra onde hoje está consolidado o bairro Calabar, formando um quilombo conhecido como Quilombo dos Kalabari, denominação dos nascidos no Calabar Nigeriano. Essa informação, de certa forma, entra em contradição com o trabalho de Vasconcelos (1995), que afirmou que os primeiros quilombos se formaram entre o rio Vermelho e o rio Joanes, o que seria mais provável uma vez que, quanto mais distante do centro urbano, mais protegidos estariam da perseguição dos capitães-do-mato, muito embora existam registros de quilombos nos Mares. (GIUDICE, 2011. p. 37)

De acordo com a própria Prefeitura Municipal de Salvador, através do supracitado documento realizado pela OCEPLAN na década de 1980, a ocupação da região do Calabar é muito antiga em Salvador, do período do final do século XIX. Expõe o texto que naquela época a área do Calabar era disputada pela Santa Casa de Misericórdia e pelo Comendador Horácio Urpia Junior, além do Dr. Vergne de Abreu.

Os estudos realizados indicaram que a ocupação do Calabar se deu a partir da década de 1940, quando, segundo Conceição (1986), foram construídos os primeiros barracões. Conforme os estudos do Prof. Dante Severo Giudice (2000), a posse sobre os primeiros imóveis localizados no bairro se deu de forma gradual e pacífica através de parcelamentos, arrendamentos e doações.

Por fim, conforme o Decreto nº 5824 de 07 de janeiro de 1980, o Calabar foi constituído com os terrenos da Fazenda São Gonçalo, de propriedade da Santa Casa de Misericórdia.

### 3.1.2 Os movimentos sociais no Calabar

A relação do Calabar, com os movimentos sociais, começa a partir do próprio nome utilizado para batizar o bairro. Conforme Conceição (1986), e da pesquisa de campo realizada, persiste a crença de que a primeira ocupação do local teria se dado a partir de negros africanos, da etnia Calabar, no intuito de se esquivar dos seus opressores, existentes na época do regime escravista instaurado no Brasil até o século XIX.

O supracitado livro *Cala Boca Calabar*, publicado em 1986, escrito por Fernando Conceição, busca destacar a inserção do bairro no contexto de toda cidade de Salvador, a vida cotidiana dos moradores da localidade e como o Calabar é visto pela sociedade soteropolitana e seus governantes.

Cumprido esclarecer que a referida obra é uma das pouquíssimas publicações que retrata com detalhes a história e o cotidiano do bairro. Assim sendo, a mesma é de grande relevância para conhecer e compreender a história do bairro.

Conforme consta na aludida obra, a primeira organização comunitária foi formada a partir de junho de 1977, através de jovens estudantes, entre 18 e 20 anos, que se indignaram com a classificação midiática dada ao Calabar como um “antro de marginais”. A organização do grupo se deu a partir da vitória da equipe “Unidos do Calabar” ocorrida em uma gincana disputada contra os demais bairros circunvizinhos. Assim, em 12 de setembro de 1977, foi fundado o grupo Jovens Unidos do Calabar – JUC.

O JUC, como muitas outras organizações urbanas, tinha como objetivo buscar melhorias para o bairro na finalidade de gerar uma satisfação de seus habitantes quanto às condições de moradia e convivência com a coletividade, através da ampliação de seus direitos enquanto cidadãos, bem como que o Calabar, enquanto localidade, se tornasse um ambiente mais agradável para todos.

No livro de Fernando Conceição são revelados fatos que foram importantes para dar legitimidade à aludida entidade bem como o seu reconhecimento perante os moradores do próprio bairro. Um destes fatos foi o movimento pela reforma do chafariz que existia na localidade. Segundo a obra, o JUC passou a ser percebido pela comunidade quando os jovens tiveram a iniciativa de consertar o único chafariz do bairro, o qual servia para abastecer toda a

água potável que existia no lugar. O chafariz, nas palavras do referido autor serve para compreender inicialmente a realidade dos moradores do bairro:

Possivelmente é exagero dizer que se retirava “água potável” de um chafariz literalmente danificado, sem torneiras (a água escorria por três buraquinhos da parede e era preciso colocar folhas para se aparar) e – o que era bem pior – um chafariz cuja base já estava submersa na grande vala que servia de escoadouro de fezes e tudo o que se pode imaginar de excrementos, lixo e animais mortos, que o aguadouro ia arrastando sem parar. A pessoa chegava com sua lata ou panela e colocava debaixo da bica, dentro da vala. Esperava-se quinze minutos e até meia hora para que o vasilhame enchesse. (CONCEIÇÃO, 1986. p. 32)

Como a maioria das organizações sociais, a Igreja Católica teve papel relevante na criação e atuação do JUC e nos seus projetos para ampliar os direitos dos habitantes do Calabar e melhorar a qualidade de vida no bairro. Assim, Conceição revela que o padre Rubens Andrade, que possuía naquela época missão sacerdotal nos bairros do Calabar, Alto das Pombas, Binóculo, entre outros, era reconhecido como uma verdadeira autoridade e também congregava um grupo de moradores através de encontros de orações semanais.

Conceição revela ainda que posteriormente, o cardeal arcebispo, Dom Avelar Brandão Vilela, visitou o bairro a partir de uma iniciativa do JUC e do padre Rubens, algo que ficou marcado na história do Calabar, que recebeu tal visita sacerdotal mesmo tratando-se de um bairro excluído socialmente.

A continuidade da mobilização dos moradores do Calabar, alavancado pelo JUC, fez com que em seguida a visita da autoridade eclesiástica fosse também ao bairro o então prefeito de Salvador, Mario Kertész, o que ocorreu em 1979. Em tal oportunidade os dirigentes do JUC aproveitaram para entregar uma carta ao referido governante relatando as carências sociais do bairro bem como uma série de reivindicações de melhorias para o Calabar.

Interessante ressaltar que enquanto entidade local, os dirigentes do JUC preocuparam-se em dialogar com a comunidade do bairro antes de entregar tal documento, o que denota o nível de organização e comprometimento da entidade:

Meses antes dessa visita do Kertész ao bairro, o JUC debateu a questão com muitos moradores e a opinião que esses chegavam era a seguinte: devia-se querer ficar onde se estava, caso houvesse a possibilidade de realizar melhoramentos no local. Isto, no tacanho entender de todos, era praticamente impossível, devido à disposição das casas e barracos, que

se amontoavam por todas as ruas, sem permitir vias de passagem menos estreitas (em certos lugares, por causa da valeta e do amontoado de residências, as passagens de barro batido chegavam a trinta centímetros!) (CONCEIÇÃO, 1986. p. 43)

O trabalho organizativo do JUC enquanto entidade do movimento social, e grande responsável em questionar e buscar melhorias para o bairro junto a órgãos públicos foi também reconhecido pelos geógrafos Dante Giudice e Regina Souza em artigo publicado na revista *Desenvolvimento Econômico*:

A expansão do Calabar se deu através de muita luta de seus moradores, primeiro com o JUC, e depois com a Associação de Moradores, que pode ser considerada originária daquele grupo. (GIUDICE E SOUZA, 2000, p. 88)

Cumpra asseverar que tanto o JUC quanto posteriormente a Associação de Moradores tinham como objetivo precípuo conquistas relativas ao direito à cidade. Ou seja, tais organizações sociais não se diferenciavam de tantas outras já existentes no Brasil naquela época, entre a década de 1970 e 1980, quando houve uma enorme efervescência política no Brasil realizado por movimentos sociais e demais setores da sociedade civil organizada não apenas pela democratização do país, mas principalmente pela criação e garantia de novos direitos.

Neste ínterim, na década de 1980 o JUC foi o embrião da Associação de Moradores do Calabar, denominada JUC-SOBE – Sociedade Beneficente e Recreativa do Calabar, a qual teve enorme inserção junto a FABS (Federação das Associações de Bairro de Salvador) e nos movimentos sociais na cidade de Salvador (CONCEIÇÃO, 1986). Entre tais fatos notórios que ocorreram com a participação dos integrantes da JUC-SOBE tivemos as manifestações contra o aumento da tarifa de ônibus em 1981.

Atualmente existem mais de vinte organizações sociais no Calabar, as quais atuam em diversas frentes, tais como questões raciais, GLBTT (gays, lésbicas, transexuais e travestis), juventude, mulheres, questões populares, religiosas etc. Tais organizações têm sido fundamentais para caracterizar o Calabar como um local de luta bem como para criar e reafirmar a identidade de seus moradores com o bairro.

### 3.1.3 O Calabar hoje: questões sócio-espaciais e depoimentos

É importante salientar que o objeto desta pesquisa, o Bairro do Calabar, não é tão fácil de ser identificado quanto a sua área geográfica, e por consequência seus dados demográficos e sociais. Isto se dá porque embora a obra *Caminho das Águas* tenha sido importante enquanto estudo dos bairros de Salvador, tratando também do Calabar, os próprios representantes municipais possuem uma posição dúbia sobre a organização da cidade através de bairros, pois falta uma maior ênfase quanto a delimitação geográfica de cada um deles.

Acreditamos ainda que tal deficiência na delimitação geográfica atinja os bairros de Salvador, em sua maioria, independente do seu caráter socioeconômico, entretanto é muito mais forte nos bairros populares, haja vista que a sua forma de composição e estruturação, com a ausência do Poder Público, é desorganizada e voluntariosa.

Outrossim, entendemos que a ausência do Poder Público em proceder de forma efetiva tal delimitação insurge em um problema de gestão, qual seja a ausência de uma efetiva política pública para contemplar as necessidades de cada bairro de Salvador, dada a heterogeneidade da cidade e as diferenças socioeconômicas das regiões do território soteropolitano.

É imperioso que tal tarefa de delimitação dos bairros seja uma atividade de geoprocessamento e mapeamento, o qual, como vimos na lição da Prof. Ana Clara Mourão Moura (2003) a análise de dada realizada deve ser realizada não apenas quanto aos dados geográficos ou territoriais.

Conforme prescreve a aludida autora, a atividade de geoprocessamento deve ser fundada a partir de um estudo holístico da realidade territorial a ser estudada, no caso o Calabar. Um estudo holístico seria no sentido de buscar dados, a partir de uma equipe interdisciplinar, que configurem não apenas na análise territorial, mas em uma perspectiva sociológica, em razão da possibilidade de cruzar dados, a fim de que tal estudo seja uma efetiva ferramenta para o planejamento urbano que deve ser proposto e realizado.

No caso do Calabar, identificamos que o mapa sugerido pelo *Caminho das Águas* estaria em parte defasado, o que é natural, haja vista que determinada localidade está em permanente transformação pelos seus agentes sociais. Ademais, talvez isto tenha se aprofundado naquela localidade em razão das inúmeras mudanças ocorridas naquele espaço

geográfico com a instalação da UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) em 2011 e todas as consequências e intervenções decorrentes deste fato.

Por outro lado, é necessário lembrar ainda que como o Calabar foi formado e mantido através de ocupações populares, em uma região aonde possui outra comunidade com características semelhantes, como é o caso do bairro vizinho Alto das Pombas, é complicado para, a partir de uma atividade de geoprocessamento, saber identificar a efetiva delimitação dessas localidades, uma vez que na própria realidade concreta elas são abstraídas.

**Figura 3 – Localização do Calabar em Salvador.**



Fonte: Conder, 2006/ Elaborado por: Luis Henrique Couto Paixão



**Figura 4 – Calabar – delimitação proposta pelo caminho das águas com a faixa de superposição com o alto das pombas.**

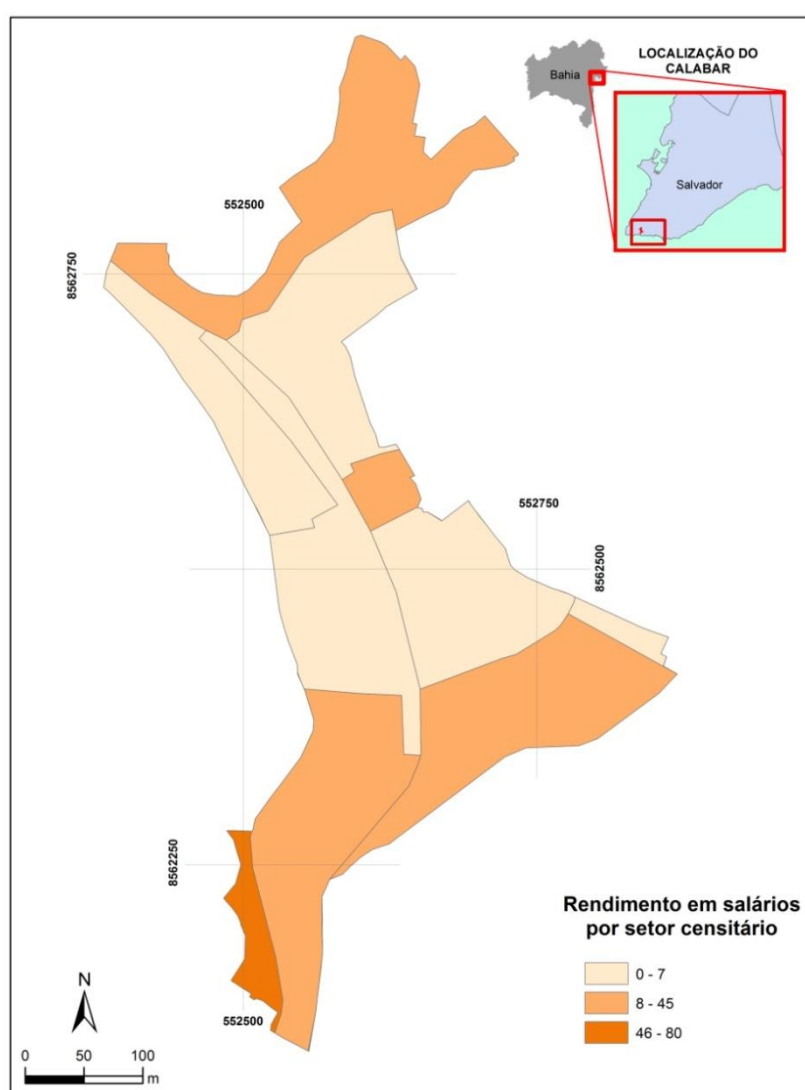


Fonte: Conder, 2006; Visita de campo/Elaborado por: Luis Henrique Couto Paixão e Humberto Gustavo Drummond da Silva Teixeira



De mais a mais, foram realizadas alterações pontuais na linha vermelha traçada para delimitar a área do Calabar, uma vez que os limites alinhados pelo texto do *Caminho das Águas*<sup>14</sup> se chocavam com praças e condomínios localizados na área do Jardim Apipema. A fim de procedermos com uma avaliação sobre o desenvolvimento social na região do Calabar, foram confeccionados mapas com dados do IBGE atinentes a questões socioeconômicas, como renda da população, espécie de moradia, coleta de lixo, índice de alfabetização e densidade demográfica.

**Figura 5 – Mapa índice de renda por domicílio no Calabar.**



Fonte: Conder, 2006; IBGE, 2010/ Elaborado por: Luis Henrique Couto Paixão e Humberto Gustavo Drummond da Silva Teixeira

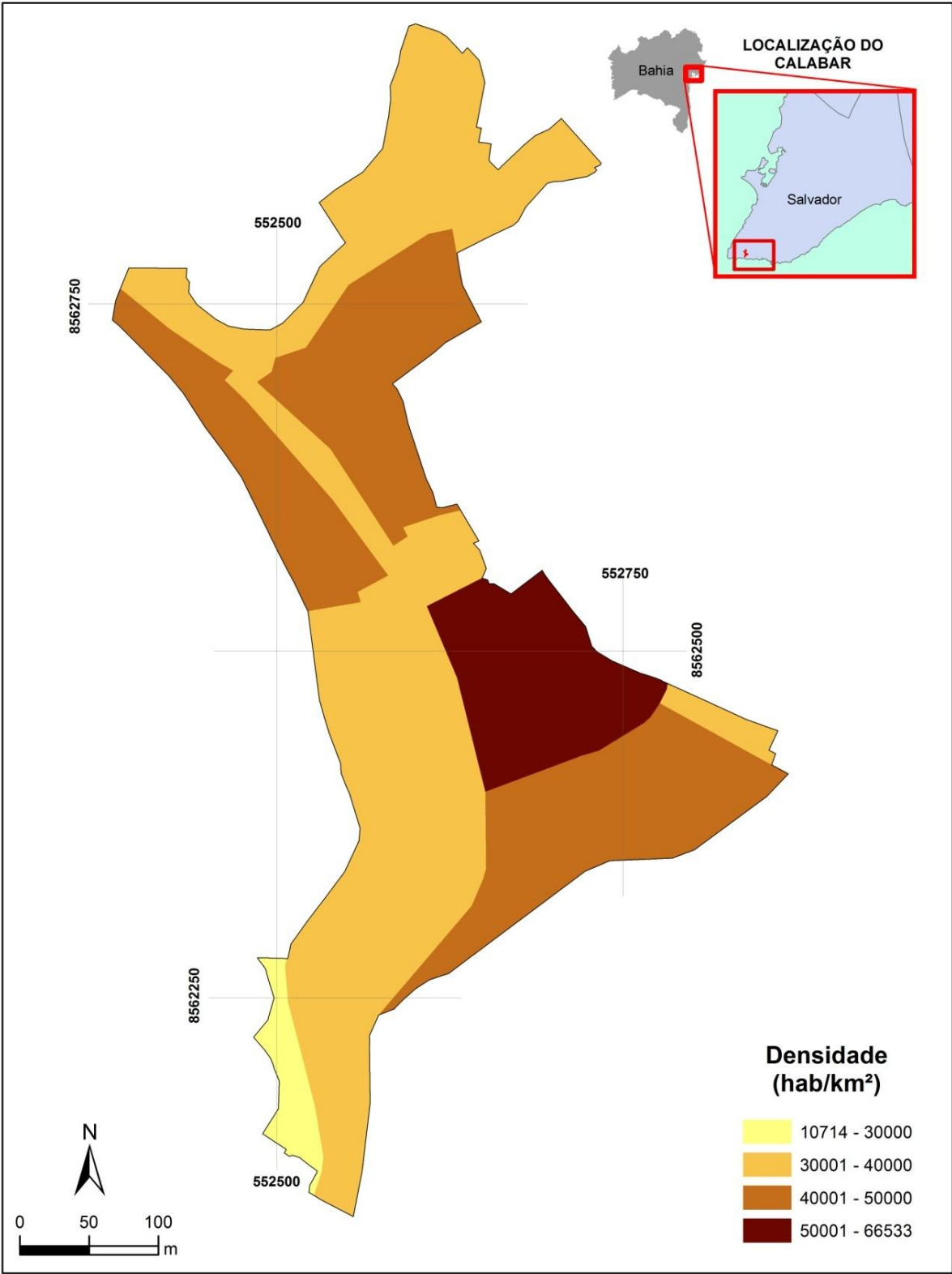
<sup>14</sup> Disponível em: [www.meioambiente.ba.gov.br/publicacoes/livros/caminho\\_das\\_aguas.pdf](http://www.meioambiente.ba.gov.br/publicacoes/livros/caminho_das_aguas.pdf). Acesso em: 10 out 2013

Através da figura 05 pode ser verificado que existe um “corredor”, iniciado na área noroeste do Calabar, mais exatamente na entrada do bairro pela Av. Centenário, o qual se estende até o seu sudeste, vizinho à Ondina, aonde a renda é mais baixa, variando entre os índices de 4 a 6 ou 7 a 10 salários mínimos. Cumpre ressaltar que apesar dos números, a avaliação desta renda salarial é complexa e relativa. Isto se dá porque a análise é mensurada a partir de unidades habitacionais, aonde existem enorme variações de habitantes e habitantes ativos por domicílio.

Outra observação que merece destaque é o nível de renda da área sudoeste do bairro, região vizinha ao rico bairro do Jardim Apipema. Naquela região, existe um alto contraste quanto a renda das demais regiões do bairro, vez que existe uma variação na percepção de 21 a 40 e 41 a 80 salários mínimos. Muito provavelmente porque, embora o Caminho das Águas qualifique aquela região como pertencente ao Calabar, é provável que esteja inserida no contexto do bairro do Jardim Apipema.

Quanto ao mapa da figura de nº 06, sobre a densidade populacional, podemos verificar que as regiões mais densas são aquelas que possuem uma faixa salarial menor, se compararmos com o mapa exposto anteriormente. A densidade demográfica é maior nas regiões noroeste e sudeste, sendo ainda mais densa na região leste. Por outro lado, as regiões menos populosas são justamente aquelas que possuem uma maior renda salarial, qual seja a região sudoeste e sul, vizinhas ao Jardim Apipema.

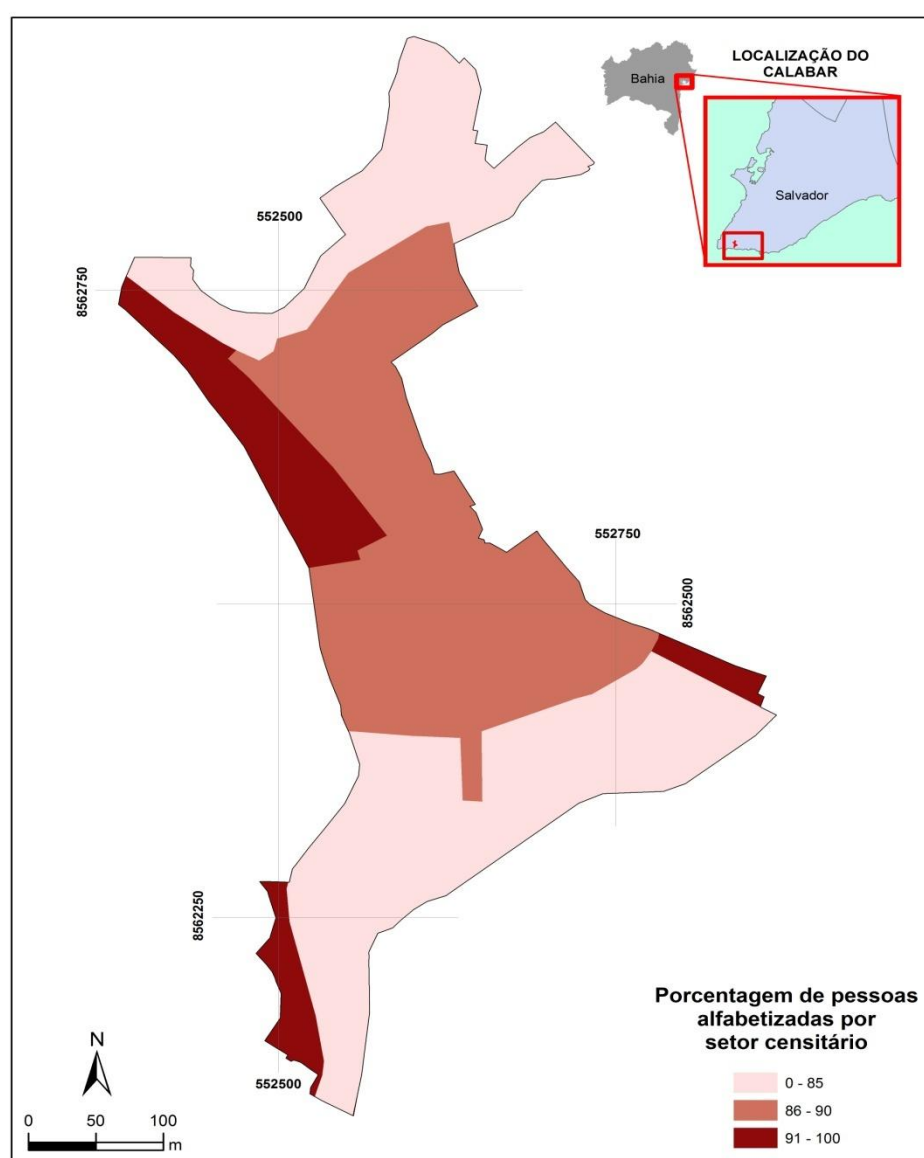
Figura 6 – Densidade populacional do Calabar.



Fonte: Conder, 2006; IBGE, 2010/ Elaborado por: Luis Henrique Couto Paixão e Humberto Gustavo Drummond da Silva Teixeira

No mapa abaixo, foi verificado o índice de alfabetização da população do Calabar. É possível verificar que as regiões com melhor índice de alfabetização são aquelas localizadas nas principais ruas de acesso ao bairro, pela Av. Centenário e por Ondina, bem como no seu “miolo”, onde estão localizados a Biblioteca Comunitária do Calabar e a Escola Aberta do Calabar. Ademais, as regiões mais próximas ao Jardim Apipema, sul e sudoeste, também apresentam um alto índice de alfabetização, vez que possuem um melhor poder aquisitivo. Por outro lado, a região norte e um trecho da região leste, que se confundem com o bairro do Alto das Pombas, possuem um índice de alfabetização menor que 80%.

**Figura 7 – Mapa do índice de alfabetismo no Calabar (em %).**



Fonte: Conder, 2006; IBGE, 2010/ Elaborado por: Luis Henrique Couto Paixão e Humberto Gustavo Drummond da Silva Teixeira

Diante do exposto, podemos verificar que a partir dos mapas apresentados é possível realizar uma análise sumária da realidade do Calabar a partir não apenas dos seus limites, sua inserção na cidade, mas também através de relevantes dados socioeconômicos a fim de propiciar ao Poder Público o indício sobre a necessidade de demandas e intervenções necessárias para um planejamento urbano de qualidade e o efetivo desenvolvimento social daquela região a partir da efetividade dos direitos constitucionais para cada um de seus habitantes.

De mais a mais, a fim de fazer uma análise holística da realidade concreta do bairro Calabar, foram colhidos diversos depoimentos de moradores e integrantes da referida comunidade no sentido de verificar o efetivo cumprimento do conjunto de direitos (saúde, educação, trabalho, transporte e moradia) que compõem o direito à cidade.

Quanto ao direito à **Saúde**, o qual está garantido a todos os cidadãos e sendo um dever de prestação do Poder Público, restou verificado que existe de forma intermitente um posto de saúde no bairro, o qual, de acordo com os depoimentos colhidos, “é só pra marcação de médico, passa exame, faz os exames fora, volta e mostra pra médica.” (D.)

Cumprir observar que muito embora não exista uma instalação médica de média ou grande proporção no Calabar, a sua comunidade é beneficiada pela existência de outros centros médicos nas regiões circunvizinhas, como o Hospital Português no bairro da Graça, para aqueles que podem pagar por tais serviços, ou o Quinto Centro de Saúde, localizado no Chame-Chame. Ademais, o HGE (Hospital Geral do Estado) também é uma alternativa escolhida por muitos moradores, a depender da complexidade do caso e do poder aquisitivo do enfermo.

Entretanto, o que chama atenção é a forma de transporte dos enfermos para tais centros de saúde, o que de fato é um risco para a saúde do transportado e configura uma literal ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Vejamos o que mencionou uma entrevistada, o que inclusive foi repetido pelos demais:

- Curativo, se for curativo, por exemplo, já passou por um atendimento ai a unidade de saúde faz, mas se for alguma coisa complexa não faz, tem que ser no quinto centro.
- Um pé torcido, uma perna quebrada?
- Não ai não atende mesmo, tem que ir no HGE, isso não atende aqui não, tem que sair.

- E sai como?

- Como a unidade de saúde é aqui perto, tem esse largo aqui, onde não tem acesso a carro sai de carro de mão ou carregada. (J.)

Nota-se, portanto, que pela falta de uma melhor intervenção do Estado quanto ao acesso à saúde aos moradores do Calabar, seja com o fornecimento de cartilhas educacionais ou até mesmo um melhor atendimento do serviço da ambulância do SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência), poderiam ser evitadas situações como um morador, doente, dentro de um carro de mão sendo “chacoalhado” no transporte por quilômetros até a unidade de saúde destinada.

A localização do Calabar também foi beneficiada no tocante ao auxílio de outras instituições além do Estado. A Fundação José Silveira, instituição de grande referência na sociedade soteropolitana, e que fica próximo do bairro, foi fundamental para a instalação do posto de saúde que é utilizado pelos moradores do Calabar, além de fornecer suas instalações e seu pessoal médico. Neste sentido, uma moradora entrevistada deu o seguinte depoimento:

Isso aí as pessoas fazem na cidade, aqui não tem oftalmologistas, aqui só tem médicos que atendem na sua especialidade, é o médico clínico geral, é o que o generalista, do projeto saúde da família, não tem cardiologista, as especificidades não têm, tem um médico que percebendo a necessidade ele dá a requisição, e as pessoas marca, e que é muito difícil conseguir vaga para marcar, principalmente cardiologista, oftalmologista. É o próprio sistema, o sistema como todo é precário, tem demanda, mas não tem médico, a cardiologista é um deles. É tanto que a Fundação José Silveira na medida do possível da um suporte aqui na comunidade, a gente solicita, até porque ela sempre teve presente aqui na construção da unidade de saúde, o nome dessa unidade é Ivone Silveira porque foi a fundação que construiu a primeira unidade de saúde aqui em parceria com a prefeitura. Nós ficamos um tempo sem unidade de saúde de 2007 a 2009, em 2009, o estado construiu a unidade de saúde. (J.)

De acordo com tais informações é possível verificar que muito embora o Estado apresente deficiências quanto ao seu dever constitucional de prestar o serviço de saúde com qualidade, os habitantes do Calabar podem, até certo modo, serem beneficiados com os serviços filantrópicos prestados pela Fundação José Silveira.

Quanto a questão ao direito à **Moradia**, o jornalista Fernando Conceição (1986), relata em sua obra que as residências no bairro do Calabar eram bastantes precárias, e podemos ainda dizer que eram desumanas.

As residências, que abrigam às vezes mais de dez pessoas, geralmente só tem quarto e sala e são construídas dos mais diversos materiais: bloco e tijolo de argila com reboco bem preparado, ou de tábuas já gastas, conseguidas de favor em algum prédio em fim de construção ali por perto; ou ainda de papelão, zinco ou simplesmente de panos amarrados em estacas bichadas. (CONCEIÇÃO, 1986, p. 20)

Entretanto, a possível identificação do morador com o bairro fez com que, com o passar do tempo, houvesse uma melhoria das residências propiciadas por eles mesmos a fim de garantir até mesmo um conforto e bem estar na casa:

Você olha por fora não tem nada rebocado, mas por dentro é um luxo, a casa toda rebocada, com seus piscinhos mesmo barato, com tudo, por fora é um picadeiro, não dá para arrumar por dentro e por fora. Faz um pedaço, faz a faixada, ano que vem faz outra coisa. (...) - Quarto, cozinha, sala, banheiro, geladeira, microondas, tv a cabo, computador, *tablet*, tem tudo. é mais fácil encontrar *tablet* aqui do que outra coisa. A pobrezada adora uma tecnologia. (D.)

As melhorias ocorridas no interior das casas habitadas pelos moradores do Calabar induzem que eles têm o interesse em vontade de ali permanecer, mesmo ainda não tendo o título jurídico necessário para manutenção da posse imóvel. Ressalte-se ainda que conforme os depoimentos colhidos, existe o real interesse da comunidade em obter a regularização fundiária dos imóveis em que vivem.

Ademais, identificamos ainda que os habitantes do Calabar dão muita relevância quanto a questão da manutenção da posse da terra, do imóvel que habitam, em razão da relação de identidade criada no bairro. No caso, um dos membros de uma das instituições do Calabar revelou que:

As questões moradia mesmo, é a posse de terra, que a gente não tem ainda o título de posse de terra. Na verdade nenhum morador queria isso, porque vai gerar o IPTU, o imposto IPTU, mas, a prefeitura tá apertando o cerco, então! Inclusive quer que todo mundo pague IPTU agora, mas por agora para a pessoa se cadastrar no IPTU, mais específico aqui do Calabar só vai ter isso quando tiver a posse de terra, o que pega mesmo hoje é isso a questão da posse de terra. Antigamente teve um decreto, não lembro da época agora, mas não podia construir casa com mais de três andares aqui, inclusive tem uma defesa aqui pra o bairro não sumir né! Porque tinha muita construtora querendo comprar terreno, então ia comprar fácil essas casas, então não podia construir casa mais de três andares. Então a comunidade se manteve até hoje por causa disso também! Mas hoje você já vê casa de quatro andar parecendo até mini prédio. Então seria isso mesmo a questão da moradia hoje é a posse de terra. (R.)

Verifica-se pelo depoimento acima transcrito uma suposta contradição na relação entre os moradores e o Poder Público. Enquanto o morador exige do Estado o título que lhe assegura a propriedade do imóvel que lhe permitirá a sua permanência na cidade e a criação de sua família etc, o mesmo não concorda em pagar por isto. Contudo, os próprios moradores reconhecem que a situação da habitação do bairro tem melhorado com o decorrer dos anos, mesmo que lentamente.

Necessário expor que o entorno da residência, do imóvel em que vive o cidadão também está incluído no contexto do direito à moradia. Assim, tal direito apenas não se concretiza com a existência de um imóvel com todas as condições aptas para moradia, mas também que no entorno desta, ou seja, a rua, o bairro, também esteja em condições para a perpetuação do indivíduo naquele lugar.

Entre os elementos que compõem o entorno, temos ruas devidamente calçadas, acesso facilitado por via pública ao transporte, iluminação pública permanente, sistema de saneamento básico devidamente estruturado, coleta de lixo organizada e constante e etc.

Sobre o tema, alguns dos entrevistados se posicionaram da seguinte forma:

- O esgoto a céu aberto, então foi mudando pra melhor, e depois vieram as placas, depois canalizaram tudo, tiram as placas e colocaram o asfalto. As casas eram barracos, depois foram se transformando em alvenaria, os esgotos eram nas ruas e depois foram saindo. (D.)

-Melhorou bastante, tanto saneamento básico, quanto da estrutura mesmo das casas. Casa antigamente aqui era de taipai, aquelas casas construídas com barro e pauzinhos. E hoje tem uma estrutura bem melhor! O que ainda continua feio é a questão externa né! (R.)

- Pois é né, hoje é talvez não seja ainda o ideal, porque a gente tá sempre buscando a melhora, mas pro que era está muito melhor, tipo assim está 70% melhor, porque perceba que até casa feita em cima das covas, onde as portas eram de tampa de caixão que cabeça de defunto descia rolando as ossadas, descia rolando do Campo Santo, descendo a Baixa do Bispo, a Baixa do Bispo sofria muito porque tudo que descia do Campo Santo vinha pra cá pra Baixa do Bispo. (N)

Todavia, foi constatado que o bairro ainda passa por um problema no tocante a coleta de lixo, que é um elemento fundamental não apenas quanto à questão de moradia, mas também de saúde. Conforme é sabido, a coleta adequada do lixo doméstico é um instrumento preventivo fundamental a endemias, além de evitar o contato com animais peçonhentos transmissores de doenças, como ratos, baratas e demais insetos.



De acordo com um dos entrevistados, a coleta de lixo do Calabar anteriormente era realizada através de uma parceria entre o Poder Público e os moradores. Entretanto, na vigência da atual gestão da Prefeitura de Salvador (2013-2016), a aludida parceria foi rompida e desde então os próprios moradores estão responsáveis, individualmente, pela coleta do seu lixo.

Sobre este tema, cabe frisar que no Calabar existem apenas duas caçambas para receber todo o lixo do bairro, sendo uma localizada na entrada do bairro pela Av. Centenário e a outra na entrada do Calabar pelo bairro de Ondina. Desta forma, o morador precisa caminhar com o lixo desde a sua residência até a caçamba mais próxima. Vejamos os depoimentos recolhidos sobre a questão:

- Há seis meses atrás ainda tinha os meninos que trabalhavam na coleta de lixo, essas pessoas são da comunidade que recebia uma cesta básica um ticket no valor de X, que eu não lembro agora pra eles colherem os lixos das ruas do Calabar e trazer pra caixa central, pra LIMPURB vim e pegar, mas é eu não quero aqui fazer a critica sem ter o conhecimento, mas pelo que eu soube pela associação é que o Prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto tirou esse trabalho que era desenvolvido pelas pessoas da comunidade, que eu não sei o que ele pretende fazer, e isso tem nos causado um transtorno enorme porque onde tem escola, posto de saúde e creche não pode ficar sem ter a coleta de lixo, e a coleta de lixo tá sendo na rua na frente da Centenário e dificulta e demasia o acesso pra levar esse lixo. (N.)

- Aqui nós tínhamos um projeto o agente comunitário limpeza, desde que mais de 15 anos, o agente comunitário, os moradores mesmo faziam a coleta, e por isso eles recebiam ticket, não recebia dinheiro, hoje no valor de R\$50,00 que eles trocam nos estabelecimentos por dinheiro, e recebem um desconto, não é nem um desconto é um percentual de 12% pra trocar por dinheiro em espécie, é um projeto que na época foi um avanço, mas hoje eu considero ultrapassado, na minha visão. (J.)

As consequências do precário, ou até mesmo inexistente, serviço de coleta é a proliferação de lixo nas esquinas e cantos do bairro, o que enseja no aparecimento de animais peçonhentos e a exposição dos moradores às doenças e demais mazelas.

Outro direito social fundamental para o efetivo direito à cidade é o direito à **Educação**. Neste sentido, o bairro do Calabar mais uma vez foi beneficiado pela sua localização geográfica, vez que isto possibilita o acesso fácil de seus moradores à vasta quantidade de instituições educacionais nas regiões vizinhas, como Jardim Apipema, Ondina, Garcia, Barra, Graça, Brotas e Chame-Chame.

Apesar disto, vale sublinhar que o bairro do Calabar, mesmo que em número insuficiente, possui também instituições de ensino, tais como a Escola Aberta do Calabar e uma creche pública. Entretanto, de acordo com os relatos colhidos, grande parte dos moradores do bairro estudou nos bairros vizinhos em escolas como Colégio Estadual Odorico Tavares, no Corredor da Vitória, o Colégio João das Botas. Senão vejamos:

- Hoje? Aqui dentro tem escola comunitária que atende o ensino fundamental I, é Escola Aberta, agora tem escola próxima aqui, tem o colégio João das Botas que funciona lá na Barra, tem várias escolas o Oudorico Tavares que é na Vitória. (J.)

- Estudei, aqui não tem escola no Calabar. Estudei aqui por perto. No Datilomante [*sic*]. Terminei meu ensino básico (1ª a 4ª série) na Casa da Amizade, fica aqui próximo no Jardim Apipema, da 5ª a 8ª estudei na Escola Hildete Lomanto e concluí o ensino médio no Edgar Santos. Que é do lado do Dati, no Garcia. (R.)

A Escola Aberta do Calabar inclusive possui determinadas peculiaridades que merecem ser destacadas. A aludida instituição educacional tem um caráter comunitário e faz questão de propagar a suposta origem africana da população do bairro. Além disso, de acordo com os relatos colhidos possui um sistema educacional impar, totalmente atrelado a uma formação cidadã e o fortalecimento da identidade afro-brasileira. Sobre a supracitada escola, vejamos o que disse uma depoente:

- É trabalhar muito a questão da cidadania, e isso não é a cidadania que se fala hoje não, a gente já trabalha a cidadania desde quando a escola foi fundada, onde o aluno, o professor não é dono da verdade, o aluno trás o conhecimento dele também, do convívio dele, e que tem ser levado em consideração dentro do conteúdo pedagógico. Trabalhando muito a questão do aluno vivenciar o conteúdo pra depois desenvolver o conteúdo como Celestinho Frener trabalhou, né, com seus alunos, com experimento ele viu que isso ajudava muito no desenvolvimento da criança. Então a Escola Aberta ela não discute a educação por educação, ela discute uma educação política, tá entendendo? Pra que a criança crie nessa criança, nesse adolescente as interrogações da vida, né? Aqui não se dá nada de cima pra baixo, aqui se discute em grupo, pro aluno discutir da opinião dele, pra trabalhar certos contextos que a escola trás, e que não é verdadeiro, a gente trabalha o dia 13 de maio que é abolição da escravatura, a gente trabalha o 20 de novembro Zumbi dos Palmares, que é agora nas próximas semanas, a gente trabalha o descobrimento do Brasil, Brasil foi descoberto então não tinha ninguém aqui, porque eles dizem que foi descoberto, você descobre um lugar quando não existe nada, e os índios era o que?

Quem passa por aqui sabe desse conhecimento que a gente trabalha lá na escola, além de a gente ter todo um contexto familiar, um trabalho social e agora nesse momento está bem melhor e tem buscado melhorar, a fundação está conosco a fundação São José Silveira [*sic*] está conosco num trabalho

muito bom com psicólogo, nutricionista, com professor de educação física, com toda uma equipe alinhando é educação e saúde, porque você sabe que uma depende da outra, então nossos meninos estão assim afiadíssimos com relação à saúde, na semana passada nós tivemos essa relação aqui, todo um trabalho desenvolvido né? E diariamente nós temos trabalho com a fundação José Silveira com nossos alunos da pré-escola ao 5º ano (N).

Insta asseverar, que conforme restou relatado, a Escola Aberta do Calabar tem um projeto tão organizado que inclusive recebe investimentos da Fundação José Silveira, do ACBEU (Associação Cultural Brasil Estados Unidos) e o do Projeto Encontro da Suíça<sup>15</sup>, dentre outros.

Interessante refletir que o direito à educação, conforme atesta a Constituição Federal é fundamental para a formação do indivíduo enquanto cidadão bem como para a sua aptidão ao trabalho. Entretanto, conforme se verifica em tantos outros bairros populares nas cidades brasileiras, muitas das crianças e adolescentes que moravam no Calabar, por questões diversas, não frequentavam corretamente as instituições de ensino, gerando a evasão escolar.

- É, por um período, por um período, as violências que existiam era briga de vizinhos, antigamente, vinte tantos anos atrás era briga de vizinho, quando acontecia uma morte, Ave Maria é um abalo, assim, o marido matou a mulher, é, ou uma briga entre vizinhos que chegasse a morte, era um abalo pra comunidade toda, porque também as drogas sempre existiram, mas não na escala que hoje a gente vê. De uns dez anos pra cá a violência cresceu por conta principalmente das drogas né, é esses jovens aqui eram unidos tanto de um lado quanto do outro porque eram colegas da escola, depois que se envolveram com drogas ficaram inimigos um do outro, e era colega que se unia que brincava junto, saía junto, e ficaram inimigos, porque fulano era de uma facção e outro era de outra facção, então eles brigavam entre si, então houve um período que foi uma matança que parece que não acabava mais, um matava da Baixa do Bispo, o outro da Baixa do Bispo matava do Camarão, o do Camarão vinha e matava o da Baixa do Bispo, e o da Baixa do Bispo matava um do Camarão, muitas famílias perderam seus filhos nessa guerra do tráfico, agora o que é mais impressionante é que muito desses meninos, mesmo tendo passado por aqui pela Escola Aberta do Calabar, uma escola que trabalha a questão da conscientização humana.(N.)

Assim, de acordo com o relato acima exposto, a ausência de uma efetiva providência do Poder Público na questão da segurança pública, principalmente quanto ao combate ao tráfico de drogas, é causa de um prejuízo social à efetividade de outros direitos sociais, como

---

<sup>15</sup> Disponível em: <http://escolaabertadocalabar.blogspot.com.br/p/grupo-renascer.html>. Acesso em: 14 jan de 2014.

o caso da educação. De mais a mais, foi constatado ainda que alguns moradores conseguiram o acesso ao ensino superior, o que de certo foi incentivado pelos programas sociais PROUNI (Programa Universidade para Todos), créditos educativos como o FIES e o sistema de cotas nas IES públicas.

O trabalho liberta o indivíduo, no sentido que através dele é possível que o cidadão tenha um melhor acesso aos outros direitos como educação, saúde, lazer e etc.

Quanto a questão do direito ao **Trabalho**, vale a pena repetir que o mesmo é decorrente da efetividade do direito à educação. Sem uma base educacional, seja ela no âmbito familiar e também no contexto da formação educacional, dificilmente o cidadão estará apto para o mercado de trabalho a fim de que venha a ter uma remuneração digna para suprir as suas necessidades básicas e constituir uma família.

Neste contexto, conforme os relatos acima transcritos, é possível verificar que o acesso dos moradores do Calabar a uma educação de qualidade foi bastante prejudicada, seja, por conta da violência urbana, seja por causa de uma evasão escolar causada por matizes sociais diversas.

Assim, foi identificado que a maioria dos moradores do Calabar são prestadores de serviços, tais como faxineiras, pedreiros, porteiros, existindo ainda alguns que possuem uma colocação profissional superior em razão de possuírem curso universitário

- Sim, é geralmente doméstica, trabalha com questão de alimento, mas tem bastante gente que tá entrando na faculdade. Se você pegar o perfil de dez ano atrás mudou bastante tem muita gente na faculdade então mudou bastante, mas no geral se você for comparar é questão de doméstica e alimentação, cozinheira, merendeira.

-E os homens?

-Serviços gerais, área da construção civil, mas tem essa parcela crescente que entrou na faculdade que tá crescendo! (R.)

- Sei sim, sei que a maioria dos trabalhadores do Calabar são trabalhadores de construção civil, trabalhadores autônomos e empregadas domésticas, o grande número, na sua maioria nessas três categorias, autônomos, às vezes tem quitanda, bar em casa, costureira, doceira. A outra grande maioria é de empregada doméstica até de vizinho, e os homens construção civil na sua maioria quando não são autônomos. Mas aqui no Calabar eu percebo e ao longo da história que eu vivi aqui, que as mulheres trabalham mais que os homens, muitas mulheres aqui da comunidade elas são o carro chefe de casa. (N.)

Consoante os relatos recolhidos, os próprios moradores reconhecem a deficiência educacional e o impacto disto na obtenção de um trabalho melhor.

- Muita gente estuda, muita gente é jovem e não estão inseridos no mercado de trabalho porque não tem formação. A escolaridade é muito baixa, tem meninos de 18 a 20 ano que não tem o 1 grau completo.

- Infelizmente esse povo não vai entrar no mercado de trabalho, porque o mercado de trabalho só absorve, hoje ele tá muito seletivo, você pode até ter o conhecimento, mas você precisa ter a formação, não adianta ter só o conhecimento. São necessárias as duas coisas. Por exemplo, tem uma vaga para pedreiro, mas exige 2º grau completo, aqui a gente tem pedreiros bons que não tem o 2º grau completo. E aí? (J.)

- Jovens é um problema é o problema do desemprego, muita gente desempregada. Até os 18 anos eu diria que é uma deficiência de trabalho. Mas vamos lá telemarquete, loja de roupas, de vendas, *fast food*, *Mc Donalds*, telemarquetes é uma cassetada, geralmente é o primeiro emprego. (R.)

Por outro lado, muitos moradores possuem negócios dentro do próprio Calabar, como padarias, lojas de presentes e decorações, bares e etc.

No que tange a questão do direito ao **Transporte**, insta frisar que o fato do bairro do Calabar estar localizado em uma região central, privilegiada, da cidade, não necessariamente configura como um benefício.

Primeiramente, cabe dizer que o Calabar, como um bairro não projetado, e erguido a partir de uma ocupação desordenada, apresenta ruas muito estreitas, o que impossibilita o trânsito de ônibus, que é o meio de transporte público predominante na cidade. Inclusive, muitas ruas mal servem para o tráfego de veículos pequenos, sendo necessário fazer o percurso a pé ou com motos e bicicletas.

Tal observação é fundamental se levarmos em questão a acessibilidade dos idosos, bem como o transporte de mercadorias e produtos, seja para os fornecedores ou consumidores que vivem no Calabar.

Quanto ao acesso ao transporte público, o mesmo se dá nas saídas do bairro do Calabar, seja pela Avenida Centenário, seja por Ondina ou pelo Jardim Apipema, os relatos colhidos mostram que apesar da abundância de opções de linhas de ônibus, os moradores, como todos os cidadãos da cidade de Salvador, sofrem com a insuficiência do transporte

público local, bem como com as deficiências de mobilidade urbana tão características em Salvador.

- Um ponto positivo aqui no Calabar é que aqui é centro, nós temos ônibus pra Lapa, BR, então tem uma diversidade de transporte. Agora nessa tomada de ônibus até chegar no destino ai que tem as variáveis, engarrafamento, cidade mal planejada, todo baiano vivencia isso aqui, em Salvador. (J.)

- Não pela sua localização não, ela favorece a gente. Se eu quiser ir ao Shopping Barra, eu vou andando, até pra Lapa se precisar dá. Pro Quinto Centro se eu tiver saudável eu posso ir. Mas fora isso tem ônibus Lapa, tem Lauro de Freitas, Cajazeiras, já foi melhor no que tange a Lapa, porque antes todas as linhas Cajazeiras passavam pela Lapa, hoje não são todos. (J.)

De acordo com o relato acima mencionado, identificamos ainda que os moradores do Calabar não vivem apenas no bairro e nas suas redondezas, mas dialogam com toda a cidade, no intuito de nas diversas regiões de Salvador satisfazer as questões sobre os direitos à cidade. Todavia, em virtude da proximidade do bairro com os mercados de médio e grande porte, com o Shopping Barra mais adiante e com as praias de Ondina e da Barra como vizinhas, foi verificado que as questões relativas a consumo próprio e para casa, bem como lazer são satisfeitos sem a necessidade de transporte público, vez que são utilizados veículos particulares ou até mesmo fazem o percurso a pé.

### **3.1.4 Calabar: Segregação Urbana, Justaposição ou Exclusão?**

É notório que os modelos de cidade e os processos de urbanização que estas passam se dão dentro da lógica do sistema capitalista. O espaço urbano, conforme já visto, é mercadoria no contexto da economia e isso faz que ocorram ao longo do tempo inúmeras mutações a fim de que sempre haja a valorização e demanda para este bem de consumo.

Entretanto, sendo o espaço urbano uma mercadoria, podemos dizer que ele antes de adquirir tal *status* foi devidamente aperfeiçoado mediante a utilização da força de trabalho a fim de que posteriormente lhe fosse dado um valor àquele meio ambiente construído para ao final ser almejado o objetivo, o lucro. Neste sentido, o Prof. Flávio Villaça levanta a ideia do espaço urbano como produto produzido e o seu impacto na formação e organização da cidade. Vejamos:

Provavelmente, o maior avanço ocorrido no campo da ciência da geografia em todos os tempos tenha sido a consciência e a recente difusão da idéia (Lefebvre, Harvey, Gottdiener e tantos outros) de que o espaço social – no caso, o espaço urbano – é socialmente produzido, ou seja, não é dado pela natureza, mas é produto produzido pelo trabalho humano. A partir dessa concepção do espaço social, e só a partir dela, foi possível inserir seu estudo na lógica do materialismo histórico, da denominação do conflito de classes, coisa que não só não tinha sido possível antes, como também vinha travando o desenvolvimento da geografia, impedindo-a de ultrapassar a etapa primária de uma ciência humana que se limitava à simples descrição do espaço. (VILLAÇA, 2012. p. 44)

As inúmeras formas urbanas e socioespaciais existentes, que são elencadas pelo Prof. Pedro Vasconcelos (2013) nada mais são do que os concretos desdobramentos da organização da cidade sob a ótica capitalista, considerando-se a distribuição e localização dos agentes das classes sociais e econômicas e o seu apossamento sobre o espaço urbano produzido. Expõe ainda o aludido pensador que as formas urbanas e socioespaciais são produtos de questões não apenas econômicas, mas também históricas. Senão vejamos:

As favelas das cidades brasileiras apresentam uma enorme diferenciação socioespacial que também é visível nas Figuras aéreas. Entretanto, a diferenciação não exclui as relações entre as partes. A diferenciação socioespacial aparece, portanto, em contextos variados e é resultado de vários processos, como o de colonização, ou de desigualdades originárias do passado escravista. (VASCONCELOS, 2013. p. 18)

Uma das formas urbanas elencadas e desenvolvidas pelos estudiosos sobre cidade e urbanismo é a justaposição, a qual grupos distintos socialmente possuem proximidades geográficas muito grandes, na escala de uma rua ou de um bairro. De acordo com o Prof. Pedro Vasconcelos (2013), tal conceito foi verificado inicialmente na década de 1970 pelos teóricos Chamboredon e Lemaire no contexto dos conjuntos habitacionais nas cidades francesas.

Conforme prescreve ainda o Prof. Pedro Vasconcelos (2013, p. 19), “as cidades brasileiras ilustram bem essa justaposição. No caso de Salvador, ruas tem prédios de alto luxo defronte ou ao lado de residências modestas resultantes de ocupação ilegal.”

No caso do Calabar, podemos verificar que é possível o enquadramento do conceito de justaposição. Conforme verificado, o Calabar é um bairro popular, composto de pessoas de baixo poder aquisitivo, trabalhadores, e com graves problemas sociais e é limítrofe a bairros de classes sociais praticamente opostas, de alto poder aquisitivo, com diversos condomínios suntuosos, como é o caso dos bairros Jardim Apipema, Ondina e Chame-Chame.

O abismo socioeconômico se verifica ainda quando foi identificado que muitos moradores do Calabar possuem empregos no Jardim Apipema ou Chame-Chame na qualidade de empregadas do lar, porteiros, serviços gerais e etc. Cabe sublinhar que tais rotas de trabalho são propiciadas também em razão da proximidade geográfica, o que gera não apenas economia com transporte, vez que podem realizar o percurso a pé, mas também uma mobilidade urbana mais célere.

De mais a mais, a proximidade geográfica permite ainda que os moradores do Calabar realizem compras nestes bairros vizinhos, permitindo assim uma maior acessibilidade a produtos de melhor qualidade.

Todavia, isto não quer dizer que o bairro do Calabar e os seus moradores não se relacionem com os demais bairros de Salvador, o que efetivamente ocorre, consoante foi exposto no item anterior.

Por outro lado, temos que verificar se a realidade concreta do Calabar pode ser inserida na forma urbana da segregação.

A segregação, consoante fora estudado, tem a sua origem doutrinária nos Estados Unidos, na Escola de Chicago, entre as décadas de 1960 e 1970 e é estudado até os dias de hoje.

Conforme já exposto, a segregação enquanto processo é também o resultado de uma produção capitalista no seio da cidade. O Capitalismo, que gera tantas crises e riquezas, mas também gera consumismo para os cidadãos e habitantes, deu causa a segregação em razão de que determinadas glebas de espaço urbano produzido possuem determinado valor enquanto mercadoria, e, em outras regiões não possuem o mesmo desenvolvimento.

Para explicar de forma sucinta o conceito de segregação, vejamos a lição dada pela Profa. Maria Encarnação Sposito:

Parto da ideia de que, ao conceito de segregação, como a tantos outros de natureza geográfica, deve se associar uma escala geográfica de análise, sem a qual sua compreensão fica vaga. Para mim, a segregação se refere à relação entre uma parte e um conjunto da cidade. A partir deste pressuposto, ela já se distingue profundamente das ferramentas metodológicas que visam reconhecer áreas de inclusão/exclusão social. Estas colocam cada parcela do espaço urbano em comparação com todas as outras, para compreender a distribuição das condições socioeconômicas num dado conjunto espacial e, ainda, muitas vezes, comparam com os mesmos indicadores várias cidades, trabalhando na escala interurbana. (SPOSITO, 2013. p. 63)



Neste contexto, temos que a aplicação do conceito de segregação impõe a verificação de alguns elementos, quais sejam a separação espacial e a dificuldade da parte segregada quanto as articulações que movem a vida urbana.

Quanto a caracterização da segregação exposto pela aludida pensadora, cabe frisar que de fato existe na nossa sociedade, seja quanto aos bairros populares quanto aqueles de classe média e média alta a comparação em razão do seu grau de desenvolvimento na cidade.

Podemos citar como exemplo a inevitável comparação entre o antigo centro de Salvador, qual seja a região que congrega a Avenida Sete de Setembro, Rua Chile e Pelourinho, e novo centro de Salvador, que abarca a Avenida ACM, o Iguatemi e Caminho das Árvores. É possível falar em segregação? Talvez sim, se levarmos em consideração a comparação entre as estruturas prediais, entre as duas regiões, bem como o público alvo, os seus distintos agentes econômicos e agentes sociais, a qualidade dos serviços e produtos ofertados.

Da mesma forma é possível fazer a comparação entre os próprios bairros populares quanto a questão da segregação. Dada a caracterização e especificidade do bairro do Calabar, seria possível que o mesmo seja segregado quanto a outros bairros populares, tais como Caminho de Areia, Pirajá ou Nordeste de Amaralina? Neste caso, seria necessário verificar e comparar a efetividade de todos os direitos sociais que integram o direito à cidade a fim de aponta-lo como fio condutor para a causa da segregação, do isolamento, no intuito de finalizar um diagnóstico para responder esta pergunta.

Neste mesmo sentido, será que todos estes bairros populares são limítrofes a bairros de classe média e média alta, a fim de neles satisfazerem todas as suas necessidades da vida urbana, a fim de caracterizar a justaposição defendida pelo Prof. Pedro Vasconcelos?

De acordo com o pensador Marcelo Lopes de Souza (2013), a segregação espacial, ou melhor, residencial, é notória nas cidades brasileiras uma vez que esta é um dos resultados da luta de classes, através da desigualdade social. Senão vejamos:

Segregação é um conceito denso de historicidade, como são, de um jeito ou de outro, todos os conceitos das ciências da sociedade. É bem verdade que se pode seguramente dizer, sem medo de errar, que em toda sociedade heterônoma haverá, em algum grau e de algum

modo, segregação residencial, como uma expressão espacial da desigualdade e da assimetria sociais (entre classes e, eventualmente, também fortemente entre “raças” ou etnias) (SOUZA, 2013. p. 130)

Acreditamos que a luta de classes existente no seio das relações sociais, ambientadas na cidade, se dá de forma dialética, vez que está inserida nos diversos contextos e elementos da própria sociedade. O fenômeno das favelas, tão característico nas cidades brasileiras é resultado de um processo de exclusão social, exclusão jurídica, e principalmente da necessidade das classes populares se manterem na cidade a fim de sobreviverem.

O sociólogo Lúcio Kowarick (2009), utiliza o conceito de favela construído pelo IBGE para defini-la da seguinte forma:

De fato, a conceituação oficial realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de 1950, considerava favela o aglomerado que apresenta parcial ou totalmente, entre outras, as seguintes peculiaridades: agrupamentos com mais de cinquenta unidades constituídos por barracos rústicos em terreno de propriedade alheia, carentes de infraestruturas básica e compostos de ruas não planejadas, destituídas de placas e numeração (Pasternak 2001b:35). (KOWARICK, 2009. p. 223)

É possível verificar que pela caracterização dada às favelas, encaixa-se perfeitamente na realidade do bairro do Calabar, na época de sua fundação. Revelou ainda o autor que de acordo com pesquisa realizada pelo Instituto da Cidadania em 2000, 30% da população soteropolitana mora em favelas. (KOWARICK, 2009).

Insta lembrarmos que desde o século passado, em 1950, as favelas vêm se avolumando no cenário das cidades brasileiras, o que é decorrente do aprofundamento da luta de classes a partir das recorrentes crises do sistema capitalista. Principalmente na década de 1980, quando tivemos o crescimento desenfreado da inflação, a drástica redução do poder de compra do salário e a taxa de emprego, o que decorreu no aprofundamento da exclusão socioeconômica.

Doravante o aludido sociólogo faz um rápido panorama sobre os habitantes das favelas. Vejamos:

Por isso, as favelas e seus habitantes devem ser vistos no plural, pois não só são diferentes entre si, como, num mesmo aglomerado é frequente encontrar-se padrões

socioeconômicos e urbanísticos bastante diversos: elas constituem microcosmos que espelham vários graus de desigualdade presente nos estratos baixos de sedimentação da sociedade e, assim, não podem ser vistas como mundos à parte e excluídas da cidade em que estão inseridas. (KOWARICK, 2009. p. 225)

A partir de tal compreensão realizada pelo referido autor, podemos dizer que ele se reflete imensamente a situação do Calabar e as demais favelas de Salvador. Muito embora o Calabar tenha diversos problemas sociais, inúmeros elementos que demonstram a sua exclusão urbanística e jurídica, vez que não resta atendido à sua comunidade muito dos direitos sociais que devem ser prestados pelo Estado, mas ela nestes mesmos parâmetros se distingue das demais favelas soteropolitanas.

Entendemos desta forma porque o Calabar recebe o benefício de estar localizada numa região privilegiada de Salvador, num perímetro urbano ocupado em boa parte pelas classes média e média alta soteropolitanas. Assim sendo, temos que a favela do Calabar diferencia-se de outras favelas como aquelas localizadas no Bairro da Paz, Suburbana ou na BR-324, uma vez que estas localidades têm muito menos equipamentos urbanos do que os habitantes do Calabar, que utilizam das mesmas estruturas que também estão disponibilizadas às classes dominantes, como hospitais (Hospital Santo Amaro, Hospital das Clínicas, Hospital Português), Instituições de Ensino (escolas públicas localizadas na Barra, Ondina, Federação, Garcia, além de universidades como UFBA, UCSAL), lazer (Praias da Barra, Ondina, Rio Vermelho, Shopping Barra, Praça da Av. Centenário) e transporte (inúmeras linhas de ônibus na Av. Centenário e na orla marítima), além de tantas outras necessidades que podem ser satisfeitas à pé.

Assim, podemos verificar que as favelas possuem elementos em comum, quais sejam que elas são desdobramentos da luta de classe, o que se denota pela desigualdade econômica e a exclusão social e jurídica, entretanto, possuem diferenças determinantes, como a sua própria composição social, que é inerente a formação de cada uma destes aglomerados, bem como a sua inserção geográfica na cidade (localidade).

Vê-se assim que estamos fazendo uma análise de um processo de fora para dentro. Como dito, a segregação e a justaposição são formas espaciais, que se adaptam como elementos característicos aos bairros, que formam a cidade.

Desta feita, as favelas, enquanto “porções” das cidades, compostas por aglomerados, de forma externa podem configurar como uma forma de segregação ou de justaposição.

Todavia, seja em uma região de segregação espacial ou de justaposição, resta identificado o descumprimento do direito constitucional à cidade, baseado no art. 182 da Constituição Federal o qual fala sobre a função social da cidade, o qual tem como escopo básico a garantia do direito social à moradia e o desenvolvimento da região de seu entorno.

De acordo com a pesquisadora e arquiteta Angela Gordilho Souza (2000), a desigualdade social não é apenas evidenciada pela pobreza e segregação espacial, mas principalmente pela exclusão de direitos à cidadania e ao conforto urbano. Traz a aludida pesquisadora o conceito de exclusão urbanística, que nada mais é do que a inefetividade dos direitos à cidade. Senão vejamos:

Neste estudo, focalizam-se, particularmente, aquelas relacionadas à exclusão na conformação habitacional do ponto de vista normativo urbanístico. Ou seja, selecionam-se os indicadores que possam elucidar a dimensão do “estar de fora” dos padrões institucionais que foram estabelecidos na configuração da cidade contemporânea. Esses indicadores podem ser tidos, por exemplo, na questão da apropriação privada da habitação versus legislação urbanística, condição que será designada neste estudo como exclusão urbanística. (SOUZA, 2000. p. 70)

No contexto do Calabar isto fica bastante evidente se lembrarmos de que na década de 1980, os moradores a partir do movimento social organizado, resistiram à especulação imobiliária e a ordem de despejo determinada pelo então prefeito Antônio Carlos Magalhães, que queriam usar a região do bairro, geograficamente bem localizada, para construir novos empreendimentos, tal como ocorreu no Jardim Apipema e em Ondina.

Neste ínterim, como a região do Calabar deixou de ser interesse do capital imobiliário e das classes dominantes, permaneceu como uma região de exclusão urbanística, vez que não se tornou um espaço urbano construído para ter um valor de mercado e gerar lucro, conforme as lições do Prof. Flávio Villaça, como foi o destino de tantas outras regiões em Salvador, como o Cabula que recentemente foi modificado para a construção do complexo do Condomínio Bela Vista.

## 3.2 POLÍTICA URBANA DE SALVADOR E INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO NO CALABAR

A proposta de urbanização do Calabar, realizado na década de 1980 pela Fundação José Silveira em parceria com a Sociedade Beneficente e Recreativa do Calabar aponta o bairro como um bolsão de miséria que desafia a capacidade administrativa das autoridades.

Pelos estudos e pesquisas que foram realizados, a intervenção estatal no Calabar se deu de uma forma mais enfática a partir da década de 1980, provavelmente como resposta a pressão popular dos seus moradores e associações sociais.

### 3.2.1 O Calabar no contexto de planejamento urbano da cidade

Após o EPUCS<sup>16</sup> na década de 40 e da criação do CPUCS (Comissão do Planejamento Urbanístico da Cidade de Salvador) através do Decreto-Lei nº 701/1948, a grande iniciativa estatal em estruturar a organização da cidade através de um planejamento urbano se deu em 1975 com o PLANDURB (Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador) que doravante foi vinculada à OCEPLAN (Órgão Central de Planejamento da Prefeitura do Salvador).

Os estudos e análises realizados pela equipe do PLANDURB apenas foram efetivamente concretizadas na década seguinte, em 1984, quando foi aprovada a Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo.<sup>17</sup>

Neste contexto é que foi elaborada a Proposta de Urbanização do Calabar, sob responsabilidade da OCEPLAN.

No referido documento, a própria OCEPLAN declara que naquele período a presença do Poder Público Municipal era praticamente nula, não havendo qualquer efetividade de

---

<sup>16</sup> Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador foi criado em 1943, sob a coordenação do engenheiro Mario Leal Ferreira.

<sup>17</sup> Disponível em: [http://www2.ufba.br/~paulopen/Planejamento\\_urbano\\_em\\_Salvador.html](http://www2.ufba.br/~paulopen/Planejamento_urbano_em_Salvador.html). Acesso em: 23 jan de 2014

política pública naquela área, com exceção da coleta de lixo que era “feita por 15 (quinze) rapazes contratados pelo próprio bairro e através da escola de 1º grau que já não atende convenientemente a comunidade local” (OCEPLAN, 1980. Pág. 08).

Doravante, o documento apresenta que a regularização fundiária era praticamente inexistente, salvo o caso de foreiros<sup>18</sup>, que representaria 3% sobre o total da área (OCEPLAN, 1980). Revela ainda que 12% dos imóveis estavam arrendados<sup>19</sup> junto a Santa Casa de Misericórdia, entretanto sem contrato explícito devidamente assinado e registrado em cartório competente. Por fim, suscita ainda que a grande maioria é composta por terrenos posseiros e invadidos - 66%.

Interessante ressaltar que o mencionado documento elaborado pela OCEPLAN destaca que os 60% dos imóveis de posseiros e 40% dos imóveis invadidos eram ocupados por população que tem mais de 20 anos de vivência no bairro.

Finaliza ainda que os demais imóveis eram ocupados por inquilinos, os quais desconheciam a situação jurídica dos terrenos e 19% eram constituídos por terrenos cedidos por pároco da Santa Casa de Misericórdia.

O mesmo estudo apontou ainda que 76% das casas edificadas no Calabar foram autoconstruídas, o que denota a existência esmagadora de imóveis sem obediência a qualquer norma urbanística seja de habitação seja de segurança imobiliária.

O aludido documento revela que a proposta de regularização fundiária seria a partir da desapropriação (Decreto-Lei 3365/41) da área do Calabar, que assim transferiria a titularidade da área para a Prefeitura Municipal de Salvador. Por conseguinte, iriam destinar os terrenos foreiros, rendeiros, posseiros, invadidos e cedidos, de uso próprio, para concessão de uso do respectivo morador. Ademais, aqueles terrenos foreiros, posseiros, invadidos ou cedidos, que estavam sendo alugados, seriam de concessão de uso do atual morador e haveria ainda indenização pelas benfeitorias ao proprietário do imóvel. E por fim, os terrenos foreiros, sob o regime de aluguel, e com maior valor seriam destinados à concessão de uso para o morador

---

<sup>18</sup> Imóvel foreiro advém do instituto jurídico do aforamento, o qual é sinônimo de enfiteuse, que está regulamentado no extinto Código Civil de 1916, no art. 678. O aforamento é um direito perpétuo e que assegura ao senhorio uma pensão em face da concessão do imóvel a título de domínio útil.

<sup>19</sup> Imóveis arrendados são aqueles decorrentes de contratos de cessão. São imóveis concedidos pelo respectivo proprietário para terceiro, a fim de que este o explore, mediante justa remuneração.

mediante uma anterior intermediação da negociação entre o proprietário e o inquilino quanto à alienação do bem imóvel.

Pela proposta, haveria ainda uma intervenção urbanística, a qual a OCEPLAN revelou que eram necessárias medidas urgentes “Em virtude da total precariedade que caracteriza o bairro do Calabar” (OCEPLAN, 1980. Pág. 11). Restou ainda a necessidade de não apenas revitalizá-la, mas humanizá-lo também.

Assim, uma das propostas seria a partir de um processo de drenagem do riacho que corta o bairro, o qual resta caracterizado como “insalubre”, a qual se iniciaria pela área de entrada no Calabar pela Av. Centenário a fim de viabilizar a entrada de veículos. Após a drenagem, seria ainda realizado um sistema viário, a partir da Praça XPTO, pela Av. Sabino Silva para permitir o acesso ao bairro de veículos utilitários, como taxis, ambulâncias e carros de lixo, por exemplo.

Outra proposta relevante seria ainda no caso de relocação e construção de novas habitações, dado o diagnóstico de habitações extremamente precárias. Aliado a isto, uma das propostas mais importantes era sobre melhorar a acessibilidade do Calabar. Na época, a rua de acesso à Av. Centenário, denominada Rua do Calabar, possuía uma enorme vala. A proposta seria fazê-la de acesso apenas aos pedestres, dada a sua largura e irregularidades, a qual seria cimentada e com a alocação de arvoredos. Ademais, em razão das encostas existentes e também da situação topográfica do bairro, de declive, seriam estruturadas escadas de acesso, as quais também seriam utilizadas para dar acesso ao bairro Altos das Pombas.

Com a reorganização do espaço urbano do Calabar, com desapropriações e alteração das vias públicas, haveria um suposto espaço livre para ser otimizado com a criação de mais unidades habitacionais, a ampliação da Escola Visconde de São Lourenço, a preservação da vegetação local, a construção de praça e do prédio destinado à associação de moradores.

Quanto à questão de infraestrutura, a proposta previa a implantação de rede de abastecimento de água pela EMBASA, bem como a implementação de uma rede de esgoto sanitário. Além disso, restou identificada a necessidade de melhorias quanto à questão de rede de energia elétrica e iluminação pública. No que se refere ao sistema de coleta de lixo, foi diagnosticado a necessidade de melhoria no serviço prestado pela LIMPURB a fim de se adequar à realidade específica do Calabar.

No estudo da OCEPLAN, como não poderia ser diferente, houve a preocupação também com a efetividade dos direitos relativos à cidade, no contexto do processo de urbanização do Calabar. Assim, identificou a necessidade de melhorias da única escola pública existente no local, qual seja a Escola Municipal Visconde de Cairú, que segundo órgão funcionava precariamente, além da implementação de uma creche.

Outrossim, foi identificado a necessidade da construção de uma unidade de saúde no bairro Calabar, vez que esta era uma enorme carência dos moradores, que apenas tinham como alternativa o Quinto Centro de Saúde e o Posto Médico de Alto das Pombas.

Podemos dizer que a Proposta de Urbanização do Calabar, elaborada pela OCEPLAN, foi bastante inovadora, dado o período histórico, meados de 1980, uma vez que havia proposto uma reorganização do bairro na tentativa de garantir à comunidade a função social à cidade, que apenas veio a ser normatizada em 1988, com a nova Constituição Federal.

Muito embora o então prefeito de Salvador, Mario Kertész, tenha em 1980 exarado o Decreto nº 5824/80, que declarou o Calabar como área de utilidade pública para fins de desapropriação, tal intervenção pública não chegou a ser resolvida, pois identificamos que atualmente existe precariedade quanto ao direito dos moradores em razão das moradias que habitam. Ademais, verificamos ainda que o posto de saúde existente no bairro foi criado a partir de uma parceria com a Fundação José Silveira, bem como as questões de circulação viária também não foram concretizadas, principalmente porque o calçamento do bairro é precário, apesar do asfaltamento das principais ruas, as mais estreitas, como a Rua Nova do Calabar, que dá acesso à Av. Centenário.

Doravante o Calabar sofreu intervenções públicas como a organização do sistema de saneamento básico através do Projeto Bahia Azul, pelo Governo do Estado, na década de 1990 e demais melhorias de infraestrutura neste mesmo período.

Todavia, apesar da criação da Zona Homogênea do Calabar, em 1981, a sobre a qual veremos a seguir, existem indícios de que tal proposta não foi posta em prática, uma vez que a situação atual do Calabar não coaduna com as ideias levantadas no referido documento.



### 3.2.2 A ZEIS Calabar

A Constituição Federal de 1988 assegurou ao Município a competência para instituir a devida política de desenvolvimento urbano, bem como determinou que para aqueles municípios com população superior a vinte mil habitantes tal política seria conduzida a partir de lei específica, qual seja o Plano Diretor, a ser aprovado pela Câmara de Vereadores do respectivo município. Desta feita, a designação das áreas enquanto ZEIS seria a cargo Município através de norma inserida no Plano Diretor, ou lei equivalente.

Cabe frisar que tanto o art. 182, como o próprio Estatuto da Cidade, o qual tramitou no Congresso Nacional por dez anos e só veio a ser aprovado em 2001, são normas que avançaram no que tange as questões de democracia urbana e função social da cidade a partir dos movimentos sociais e da luta de classes existentes não apenas na sociedade civil, mas também nas estruturas do próprio Estado. A bandeira de luta na ocasião, a qual infelizmente não está descontextualizada, era o crescimento desordenado das cidades, acompanhado de um crescimento populacional sem a efetividade estatal quanto aos direitos sociais de saúde, moradia, transporte, educação e etc.

Desta feita, a ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) é um instituto jurídico que foi regulamento pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como uma decorrência da função social da cidade garantida pelo texto constitucional de 1988 nos termos do art. 182. O seu principal objetivo é proceder com a democratização da terra urbana, a fim de preservar determinadas zonas da cidade, as quais são habitadas por pessoas de baixa renda e vivem em situação de exclusão urbana, ou seja, em moradias que não sofreram o processo de regularização fundiária e em situações precárias quanto ao saneamento básico e demais direitos inerentes ao direito à cidade. Desta feita, conforme prescreve o próprio Estatuto da Cidade, a ZEIS é um instrumento da política urbana. Vejamos:

*Art. 4o Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:*

*[...]*

*V – institutos jurídicos e políticos:*

*[...]*

*f) instituição de zonas especiais de interesse social; (Lei 10.257/2001)*

Portanto, a ZEIS é um mais do que um instrumento jurídico, é um reconhecimento, por parte do Estado, da exclusão urbana que existe na cidade, o que é decorrente da sociedade de mercado, vez que tal exclusão, configurada pela não garantia de direitos constitucionais, é resultado das questões socioeconômicas.

No contexto do Calabar, precisamos repetir que tal bairro, desde a sua ocupação, não possuía qualquer organização urbanística, tampouco condições dignas de habitação, que nas palavras do jornalista Fernando Conceição (1986), era basicamente composto por barracões e numa área com muita lama e sujeira que vinham das áreas superiores do Campo Santo e Alto das Pombas. Ademais, conforme também já foi dito, os moradores do Calabar desde o final da década de 1970 possuíam um alto nível de organização popular, o que foi capaz de bloquear a venda de terrenos do bairro para os setores do mercado imobiliário, como ocorreu com a comunidade que vivia anteriormente no Jardim Apipema. Além disso, o movimento social existente no bairro permitiu ainda que a comunidade pautasse a reivindicação de melhorias no bairro com o então prefeito Mario Kertész na década de 1980 (CONCEIÇÃO, 1986).

Assim, foi neste contexto que em 1981 o Prefeito de Salvador, Mario Kertész, exarou o Decreto nº 6379/1981 e determinou a instituição da Zona Homogênea do Calabar em virtude de questões urbanísticas, públicas e mercantis que envolviam o bairro naquela época. Senão vejamos:

*O PREFEITO MUNICIPAL DE SALVADOR, CAPITAL DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições e com fundamento no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 2744, de 20 de outubro de 1975, e, considerando a necessidade de definir parâmetros de ordenamento do uso e ocupação do solo realistas e compatíveis com a área do Calabar;*

*Considerando a conveniência de conter possíveis especulações imobiliária e disciplinar a liberação de atividades;*

*Considerando a necessidade de orientar a ação do Poder Público na área, tendo em vista as suas particularidades;*

*Considerando, afinal, o disposto na Lei nº 2744 de 1975 e a proposta de urbanização do Calabar;*

*Decreta:*

*Art. 1º Fica instituída a Zona Homogênea do Calabar, cujo processo urbanístico deverá obedecer às normas constantes neste decreto; [...]*

Verifica-se assim que com este supramencionado decreto, ainda em 1981, o governo municipal criou uma espécie de proteção jurídica, para propiciar o desenvolvimento urbano, ao Calabar, a qual se aproxima muito dos objetivos da ZEIS que apenas foi criado e regulamentado em 2001, com o Estatuto da Cidade.

O PDDU de 2008, qual seja a Lei Municipal nº 7.400/2008, reproduz e muito dos ideais sobre a função social da propriedade, e porque não da cidade, que foi instituído no Estatuto da Cidade. Conforme o art. 62 da referida lei municipal, a ZEIS tem o objetivo de facilitar a regularização e urbanização de assentamentos precários e a produção de habitação de interesse social – HIS. (SALVADOR, 2008).

O aludido Plano Diretor também especifica cinco tipos de ZEIS, cuja classificação é feita pelas particularidades intrínsecas à respectiva zona especial. Senão vejamos:

*Art. 80. As Zonas Especiais de Interesse Social classificam-se nas seguintes categorias:*

*I - ZEIS I – corresponde aos assentamentos precários, situados em terrenos de propriedade pública ou privada, nos quais haja interesse público em promover a regularização urbanística e fundiária;*

*II - ZEIS II – corresponde à edificação ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infra-estrutura urbana consolidada, nos quais haja interesse público em promover a regularização edilícia, sua reutilização e a regularização da propriedade das unidades imobiliárias, destinando-as à Habitação de Interesse Social, HIS;*

*III - ZEIS III – corresponde aos terrenos não edificados, aos imóveis subutilizados ou não utilizados e às edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infra-estrutura e adequadas à ocupação, nos quais haja interesse público na implantação de Habitação de Interesse Social, HIS;*

*IV - ZEIS IV – corresponde aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, localizados em áreas de preservação permanente ou inseridos em Unidades de Conservação, nos quais haja interesse público em promover os meios para a regularização fundiária e urbanística e recuperação ambiental, considerando a legislação vigente;*

*V - ZEIS V – corresponde aos assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas, nos quais haja interesse público em promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e medidas necessárias de manutenção das suas tradições e cultura.*

Pelas características do Calabar, e pelas providências tomadas pelo Poder Público ao longo da história, podemos verificar que este se encaixa como uma ZEIS tipo IV.

Destaque-se ainda que de acordo com a supracitada lei municipal, no art. 83, as ZEIS seguem os princípios jurídicos da prestação de contas, participação popular, transparência, devendo ainda serem tratadas nas linhas de estratégias socioeconômicas e político-institucionais do Município. Ademais, nos termos do art. 84, o Plano de Regularização da ZEIS deverá conter um plano de urbanização, um plano de regularização fundiária e um plano de ação e de gestão participativa.

Interessante ressaltar que para o plano de regularização da ZEIS, o Plano Diretor de Salvador exige a representação de moradores da respectiva zona, bem como da associação de moradores do bairro.

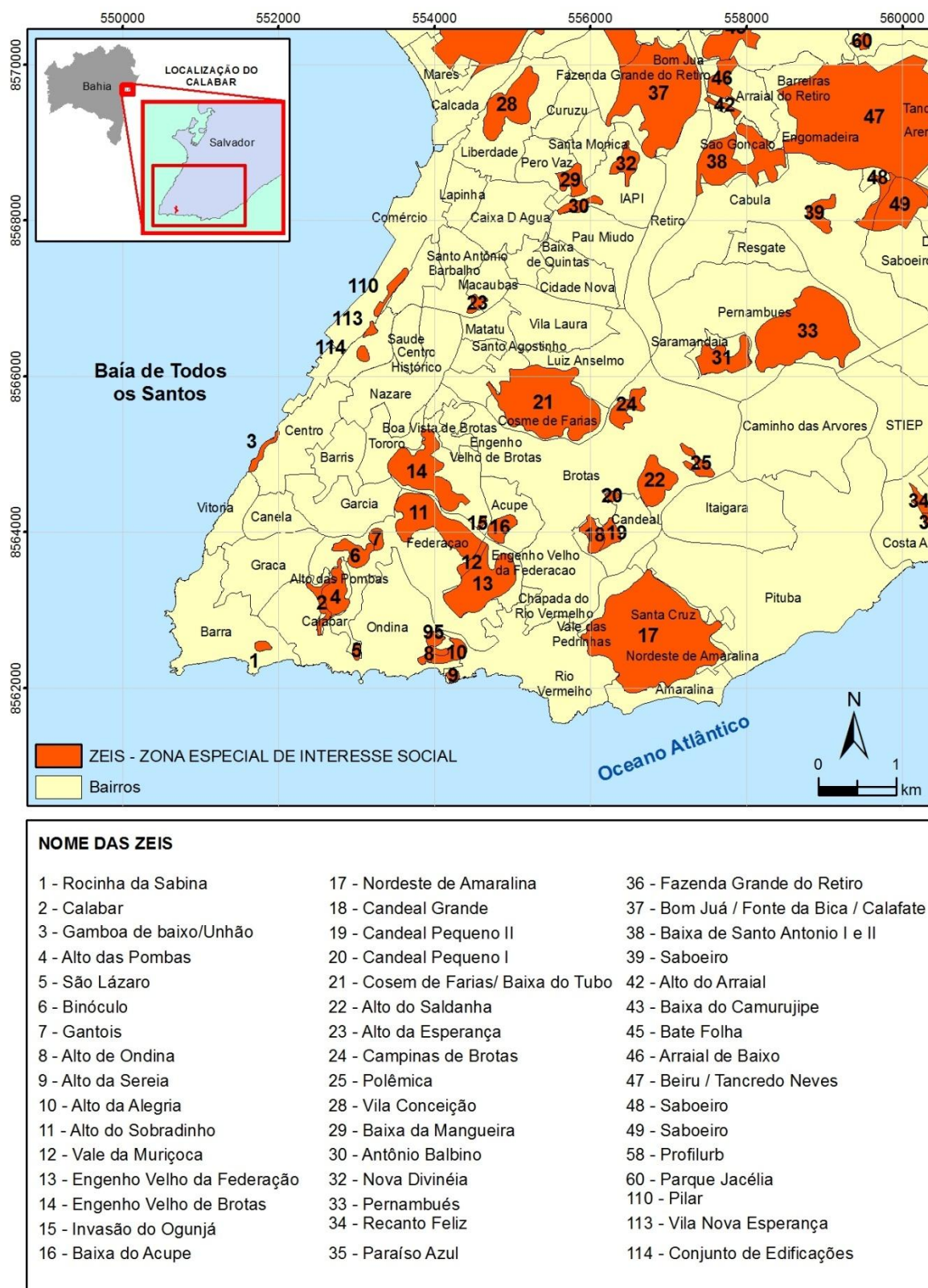
Muito embora o Calabar tenha sido inserido no rol de ZEIS, sendo identificada como ZEIS 2 nos termos do Plano Diretor vigente, não se verifica que a aplicabilidade do tratamento diferenciado à aludida região.

Conforme veremos abaixo, as ZEIS de Salvador estão delimitadas no mapa através das áreas destacadas na cor de rosa. Cumpre informar que tal imagem foi retirada do mapa anexo à Lei 7400/2008, que está disponível no site da SEMUT (Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www.desenvolvimentourbano.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em: 30 jan 2014.

Figura 8 – As ZEIS em Salvador.



Fonte: Conder, 2006; PMS, 2008./ Elaborado por: Luis Henrique Couto Paixão

Ocorre que desde que o bairro Calabar foi elevado à condição de ZEIS, em 2008, ainda no mandato do então Prefeito João Henrique (2005-2012), verificou-se que os princípios norteadores dispostos na referida legislação específica não foram sequer atendidos a contento.

A atual realidade concreta do Calabar é suficiente para demonstrar o descaso do Poder Público Municipal com o bairro e seus respectivos moradores. De acordo com as Figuras em anexo, o bairro do Calabar é uma local que demonstra a precariedade da intervenção do Poder Público em todos os sentidos, desde a segurança das moradias, que estão a mercê das intempéries e de fatores externos, até quanto à limpeza das vias urbanas.

O IBGE conceitua um aglomerado subnormal como conjunto de cinquenta e uma unidades habitacionais, em média barracos, casas etc., que ocupem propriedade alheia, de forma densa e sem a devida existência de serviços públicos essenciais. Conforme o Censo 2010 do IBGE<sup>21</sup>, 1.492 domicílios do Calabar foram classificados como aglomerado subnormal, sendo que isto resulta em uma população de 4.900 pessoas, sendo 2.265 homens e 2.635 mulheres. Ademais, a referida pesquisa apontou que a média de moradores neste tipo de domicílio é de 3,3 pessoas.

Ademais, através dos depoimentos colhidos, restou constatado que o Poder Público Municipal não cumpre com o princípio básico do PDDU, qual seja de proceder com consultas públicas à população local, vez que não existe um estreitamento das relações entre este e a Associação de Moradores do Calabar ou tantas outras entidades sociais existentes no bairro.

Neste ínterim, cabe suscitar a reflexão sobre a não participação popular nos debates sobre os rumos da sua própria cidade, que é o destino do PDDU. Podemos dizer que tal descrédito da população com os seus governantes pode se dar em virtude da longa espera pela efetividade e ampliação de direitos por parte do Estado. Do ponto de vista local, podemos dizer que existem elementos mais concretos, como por exemplo o imbróglio que gerou em virtude da obra do metrô em Salvador, que já perdura por muitos anos e, com certeza, a gestão

---

<sup>21</sup> Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/agsn2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf). Acesso em: 30 de Jan. 2014.

muito contestada do Prefeito João Henrique, que inclusive foi declarado inelegível em 2012 por ter a prestação de contas do período de 2009 rejeitadas pela Câmara de Vereadores<sup>22</sup>.

Inclusive o problema de prestação de contas existente na gestão municipal do período de 2005-2012, fere mais uma vez o princípio da gestão democrática e transparente instituído tanto no Estatuto da Cidade quanto no PDDU aprovado em 2008.

Não podemos olvidar que o Calabar é uma parte do município de Salvador, com o qual se relaciona dialeticamente não apenas com a Prefeitura, mas também com toda a sociedade brasileira, bem como com as outras esferas do Estado. Assim, dada à conjuntura existente na sociedade, dada a ineficácia dos princípios norteadores do Estatuto da Cidade, do PDDU, e indiretamente da Constituição Federal de 1988, temos que apenas a inserção do Calabar a uma das ZEIS do município é insuficiente para resolver os seus conflitos urbanos e os problemas sociais de sua comunidade. É necessário o estrito e efetivo cumprimento da norma, a qual projeta a regularização fundiária no bairro, a ampliação e efetivo cumprimento dos serviços públicos, atinentes aos direitos sociais postos na CF de 1988, sendo tudo isto acompanhado a partir de um diálogo direto e franco entre o Poder Público e as associações do bairro.

Entretanto, o que se verifica é que tal previsão do PDDU, o qual neste sentido avança para o debate da função social da cidade é totalmente ineficaz e inaplicável, como se tal norma apenas servisse para autorizar a especulação imobiliária em Salvador e a atuação ilimitada e ofensiva do capital imobiliário.

A localização do Calabar, inserido numa área de grande interesse dos agentes econômicos, além da grande publicidade em jornais e telejornais dos casos de criminalidade do bairro, somado ao seu caráter enquanto ZEIS, de certo foram alguns dos elementos importantes para a inédita instalação de uma estrutura policial, qualificada, naquela localidade a partir de 2011.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2012/12/vereadores-rejeitam-contas-e-deixam-joao-henrique-inelegivel-por-8-anos.html>. Acesso em: 30 Jan de 2014

### 3.2.3 A segurança pública e a instalação da BCS no Calabar.

Em 27 de abril de 2011 foi criada a primeira Base Comunitária de Segurança (BCS), pelo Governo do Estado da Bahia através da Secretaria de Segurança Pública. Cumpre ressaltar que as BCS enquanto instrumento de política de segurança pública do Governo do Estado da Bahia, tomou como modelo pioneiro da UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) criado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2009.

A Base Comunitária de Segurança do Calabar, de acordo com a Secretaria de Segurança Pública da Bahia possui três viaturas, nove câmeras de monitoramento, um efetivo composto por 110 policiais militares e a sua sede ocupa o prédio da Associação de Moradores do Calabar.

Conforme matérias jornalísticas<sup>23</sup> da época, a primeira BCS foi fundada no Calabar em virtude do bairro, localizado numa região nobre da cidade, era um território de intensa violência e atuação do tráfico de drogas. Verifica-se assim que o contexto social do Calabar, objeto da referida política pública, muito também se aproxima dos bairros e favelas do Rio de Janeiro que tiveram instaladas as UPP's em seus territórios. Sobre a localização das referidas favelas cariocas, que muito se aproximam do contexto da localização nobre do Calabar, vejamos como se posicionam os professores Maria Helena Moreira Alves e Philip Evanson:

Diferentes mundos existem lado a lado. Um é rico e bem educado; as pessoas moram em edifícios com arquitetura do mais elevado padrão internacional em bairros com ruas pavimentadas, sistema de esgotos (saneamento básico), eletricidade, TV a cabo, e os mais modernos sistemas de comunicação, incluindo internet e comunicação *wireless* via satélite. O governo fornece os serviços básicos de coleta de lixo e limpeza das ruas, os serviços financeiros e acesso facilitado a cartório de registros. O outro mundo – o das favelas – rasteja pelos íngremes morros, olhando para os condomínios das classes médias altas, praias, restaurantes, hotéis e lojas que ilustram os cartões-postais do Rio de Janeiro. As ruas não estão pavimentadas, algumas nem são ruas, mas becos. Por essa razão eles se referem àqueles que vivem embaixo como o “povo do asfalto”. (ALVES; EVANSON, p. 17)

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/noticias/5701863>. Acesso em: 08 fev. 2014



Como pode ser verificado pela citação acima, a descrição apontada apresenta inúmeras congruências quanto à caracterização do Calabar e das inúmeras favelas que compõem os morros cariocas, sendo a característica marcante a questão da exclusão urbanística. Enquanto no Rio de Janeiro as favelas cariocas fazem um contraponto com bairros “nobres” como Ipanema, Barra da Tijuca e Leme, em Salvador, o Calabar representa um contraponto com bairros de classe média e média alta como Jardim Apipema, Chame-Chame, Graça e Ondina.

Importante asseverar que tanto os projetos da UPP no Rio de Janeiro como da BCS na Bahia são políticas decorrentes do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), criado em 2007 pelo Governo Lula.

O PRONASCI teve o objetivo de quebrar um paradigma cultural existente no país sobre o serviço de segurança pública prestado pelo Governo e criar programas de inclusão das famílias e comunidades no sentido de integrar com o objeto de gerar uma assistência financeira, técnica, bem como mobilidade social. Senão vejamos os objetivos do PRONASCI a partir da Lei 11.530/2007:

*Art. 2o O Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas.*

*Art. 3o São diretrizes do Pronasci:*

*I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; [...]*

*IV - promoção da segurança e da convivência pacífica; [...]*

*VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; [...]*

*X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; [...]*

*XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; [...]*

*XIV - participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família;*

*Art. 4o São focos prioritários dos programas, projetos e ações que compõem o Pronasci: [...]*

*II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;*

*III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; [...]*

Importante ressaltar que a criação do PRONASCI adveio de uma resposta do Governo Federal ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que em 2008 criticou o problema brasileiro sobre segurança pública, muito embora tenha destacado os programas sociais do governo. (ALVES; EVANSON, 2013)

Os objetivos do PRONASCI são no sentido de gerar uma valorização dos trabalhadores na área de segurança pública, através de melhores condições de vida para as suas respectivas famílias e melhorias salariais, bem como criar diretrizes de relacionamento desta com a população a partir dos princípios dos direitos humanos e cidadania. Outro foco do referido programa é aumentar a proteção das vítimas da criminalidade, incentivar o desarmamento da população da comunidade e incluir tais pessoas em programas de política pública, tais como de educação, saúde, trabalho e assistência social.

Ademais, outro relevante elemento do PRONASCI é o compromisso do Poder Público com o processo de urbanização nesses bairros devidamente acompanhado com serviços públicos, como aqueles relativos ao acesso à justiça.

Insta ressaltar que as favelas escolhidas para a instalação da BCS na Bahia ou da UPP no Rio de Janeiro, foram aquelas aonde a presença do Estado era praticamente nula, e pior, existia um poder paralelo criado pelos criminosos que ali atuavam. Quanto ao Calabar, a atuação estatal ali era tão ínfima, que segundo matéria jornalística, após a instalação da BCS não se sabiam qual era o índice de criminalidade do bairro no período anterior à Base Comunitária<sup>24</sup>.

É notório ainda que a preocupação do Poder Público quanto as questões de segurança pública e sobre a sua atuação nas diversas esferas governamentais tinham como contexto, naquela época (2009), os gigantescos eventos que seriam realizados no Brasil, como a Copa do Mundo da Fifa 2014, que inclui uma sede em Salvador, e as Olimpíadas 2016, que

---

<sup>24</sup> Disponível em: <http://www.bahiatododia.com.br/index.php?artigo=1722>. Acesso em: 08 fev 2014

ocorrerão na cidade do Rio de Janeiro mas de certo envolverá todo o país. Outrossim, outros eventos relevantes também ocorreriam no território nacional como a Jornada Mundial de Juventude em 2013 também no Rio de Janeiro.

Quanto à atuação do Estado, outro elemento importante para ser exposto, é o tratamento dado pela polícia aos cidadãos, principalmente aos moradores de favela. É notório que a polícia brasileira é caracterizada pela sua truculência, conforme podemos verificar no dia a dia pelas notícias que temos acesso ou pelas *blitz* policiais nas quais somos abordados. Destaque-se que o tratamento utilizado aos moradores de favelas e bairros populares, principalmente aqueles de cor negra, são os piores possíveis, configurando inclusive abordagens ilegais em face do abuso de direito, o que denota uma herança ainda existente do período escravista.

Um dos princípios do PRONASCI, que teoricamente fora utilizado nas BCS (BA) ou nas UPP (RJ) é a questão da polícia pacificadora enquanto polícia cidadã. Através do PRONASCI, pelo qual os trabalhadores da polícia teriam uma maior remuneração, o que inibiria a corrupção passiva, tendo melhores condições de vida para si e sua família, além de treinamentos e reciclagens específicas, prestariam um melhor serviço de segurança pública.

Quanto aos resultados que envolvem a UPP do Rio de Janeiro, vejamos o que revelam os professores Maria Helena Moreira Alves e Philippe Evason sobre o tema:

As notícias sobre as UPPs instaladas nas favelas da Zona Sul têm sido muito favoráveis. As crianças voltaram a brincar nas ruas e a usufruir de outros espaços públicos, e as pessoas são livres para ir e vir. Nos condomínios de classe média localizados em frente à comunidade Dona Marta, em Botafogo, o revestimento à prova de balas estava sendo removido das janelas, assim como foi feito também nas janelas do escritório do prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, no Palácio da Cidade, na mesma região. Tanto no Dona Marta como em outras da Zona Sul – Chapéu, Mangueira e Babilônia, as UPPs foram estabelecidas em grandes delegacias com vista para as comunidades. Em um gesto de aproximação com os moradores, foram construídos centros de tecnologia para disponibilizar computadores para os residentes. (ALVES; EVANSON, 2013, p. 210-211)

Quanto ao Calabar, os resultados a partir da instalação da BCS também são positivos. De acordo com o Pacto Pela Vida, programa da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, o número de ocorrências reduziu em 90%. Além disso, de acordo com o referido

órgão, foram criados no bairro cursos de capacitação, de educação para jovens e adultos e um Centro Digital de Cidadania.<sup>25</sup>

De acordo com os moradores do Calabar, a instalação do BCS no bairro foi fundamental para melhorar o convívio no bairro. Senão vejamos o relato de alguns dos entrevistados:

- Hoje eu acho que é essencial em qualquer lugar, qualquer lugar não, mas nas comunidades com risco de segurança. Porque sem a UPP aqui o inferno volta, porque ainda existe a questão da rivalidade, então sem UPP volta tudo. Ai é essencial até pra aproximação do Estado, porque eles usam isso como desculpa, porque a UPP tá aqui, mas o Estado não está como deveria né. (R)

-A relação quando a gente se depara com o policial a impressão é que tem alguma coisa, e quando a gente ver e lida no dia a dia, percebe que não tem nada, a relação do policial com a UPP, é um projeto, e eles tem uma instrução para lidar com a situação, e saber tratar com a comunidade. a policial tem amizade com as mulheres, e os policiais acompanham os alunos, procuram fazer sempre o melhor por eles. Eles sempre atendem a população. Teve um dia que a gente ligou pra SAMU, a SAMU disse que só vinha se fosse tiro, facada ou atropelada, o policial levou a moça para o hospital e ela tá até hoje na UTI. (D)

-Não, foi no Alto das Pombas, mas de qualquer forma a UPP não. Ela tá no Calabar, mas ela também circula pelo Alto das Pombas. Também a UPP não ia adivinhar a hora que uma pessoa queria matar o outro, também, ele não tem bola de cristal pra isso. Mas melhorou muito com a UPP, porque o povo andava com as armas na mão, tanto do lado de cá quanto o lado de lá pra se enfrentar e tudo, e a gente não tinha, assim, sossego, até o medo da bala perdida. (N)

- É assim, porque na verdade que o pacto pela vida assim a questão da violência acabou. Acabou porque a gente não vê mais, antes era uma correria com arma pra lá e pra cá, hoje a gente não convive mais com isso. A gente visualizava isso, com a instalação da base a gente não tem mais isso. Agora assim a questão da droga continua, toda Salvador sofre desse problema. Aqui mesmo vinha várias pessoas de fora comprar. Que na verdade o tráfico de drogas se fortalece não é só pela comunidade, mas porque alguém consome e compra. E como você consegue sobreviver? É a mesma maneira a gente, o negócio é complicado, o tráfico de drogas é um problema não só das classes menos favorecidas, o problema das drogas é um problema social, às vezes você tem pessoas que são filhos de papai que são usuários de drogas, e o filho do pobre também está no meio, é tanto que os dois se conhecem, usam os mesmos espaços no que tangem as mesmas coisas. (J)

Desta feita, é clarividente que a instalação da BCS Calabar foi um divisor de águas, tanto simbólico quanto efetivo, vez que não ocorreu apenas a drástica redução da

---

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.pactopelavida.ba.gov.br/base-comunitaria-de-seguranca/>. Acesso em: 08 fev. 2014

criminalidade no bairro, como também até certo modo foi criado um laço de parceria entre os habitantes do lugar e os funcionários da BCS.

Entretanto, *in loco*, não restou observado o número de programas estatais como foi prometido pelo Poder Público. Em 2014 a BCS completará três anos, e a maioria dos serviços públicos que seriam efetivados no bairro, conforme a promessa de inauguração, não teve a sua permanência garantida. De início, a sede da BCS continua sendo o prédio da Associação de Moradores, o qual foi “obrigada” a se estabelecer em outro lugar. Da mesma forma, o posto policial, que prometeram construir para servir como sede da BCS, ainda não saiu do papel.

Outrossim eventualmente ocorra visita de representantes do Tribunal da Justiça da Bahia<sup>26</sup> ao bairro, a fim de propiciar o efetivo acesso à justiça aos moradores através do Balcão da Justiça e Cidadania, tal prática não é permanente, e portanto insuficiente para a população, que possui diversos problemas de natureza social e jurídica. Além disso, existem os usuais problemas com a manutenção dos computadores do CDC e a ausência de auxílio e investimento às instituições do próprio bairro, como a Biblioteca Comunitária do Calabar e a Escola Aberta do Calabar.

Por outro lado, conforme os relatos colhidos, a BCS Calabar, enquanto efetivo instrumento de atuação do Estado no bairro, gerou um maior sentimento de tranquilidade e segurança aos moradores do bairro, que voltaram a ter confiança em andar à noite pelo bairro, com menos criminalidade, sem risco permanente de vida para sua família, o que de certo reforçaram o sentimento de identidade com o local.

Finalmente, podemos dizer que muito embora a BCS e a UPP sejam instrumentos importantes para o Estado garantir a segurança pública do território e dos seus moradores, percebe-se que as mesmas se mostram ainda insuficientes, ou melhor, isoladamente não resolvem a problemática da violência urbana.

Podemos identificar que o problema da violência urbana das cidades brasileiras permeia pela questão do tráfico de drogas. Este, aliado a ausência de efetiva política pública no tocante aos direitos sociais à cidade, principalmente aqueles inerentes ao trabalho e à educação são fundamentais para a perpetuação deste problema social. Como já dissemos, os

---

<sup>26</sup> Disponível em: [http://www5.tjba.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=90833:tribunal-de-justica-participa-de-aco-es-sociais-no-calabar&catid=55&Itemid=202](http://www5.tjba.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=90833:tribunal-de-justica-participa-de-aco-es-sociais-no-calabar&catid=55&Itemid=202). Acesso em: 08 fev. 2014

problemas sociais ocorrem majoritariamente nos locais e comunidades de exclusão socioeconômica e de exclusão urbana, que são as favelas, onde a atuação do Estado historicamente é precária. Concordando com tal análise, vejamos como analisa os professores Maria Helena Moreira Alves e Philip Evanson:

Desde a irrupção das facções do tráfico de drogas na década de 1980, o Estado não cumpre com sua responsabilidade de garantir a segurança nas favelas, deixando-as à mercê dos criminosos, da intimidação das milícias ou da violência policial. Apesar disso, essas comunidades continuam a crescer, e as pessoas não estão abandonando-as. (ALVES; EVANSON, 2013. p. 33)

Destarte, a resolução da violência urbana, e melhor atuação da segurança pública tiveram um grande avanço a partir da criação da BCS do Calabar, bem como de tantas outras criadas na Bahia, além das UPP's fluminenses. Entretanto, elas não significam como o único instrumento capaz para sanar o histórico problema estatal quanto ao serviço de segurança pública nas cidades brasileiras.

Infelizmente o Poder Público brasileiro demorou mais de 100 anos enquanto Estado republicano para reconhecer a sua desídia quanto a efetiva prestação do serviço de segurança pública, bem como dos outros serviços sociais de sua exclusiva obrigação. Tal deficiência estatal gerou a criação das favelas, através da ausência de um planejamento de suas cidades, os quais passaram a ser esquecidos pelo Estado. Tal esquecimento gerou a exclusão urbanística e a exclusão social, a partir da edificação de moradias sem a devida segurança, bem como sem saneamento básico, transporte, iluminação pública, escolas e etc. Todo este contexto deu vazão para a violência urbana, estigmatização social e o tráfico de drogas.

Entretanto, conforme já identificado pelo próprio Governo Federal, a partir da criação do PRONASCI, que o caminho para resolver os problemas urbanos passou por qualificação do funcionalismo público, pagamento de salários dignos aos trabalhadores, reforma urbana que não signifique apenas a urbanização das favelas e áreas excluídas, mas principalmente a regularização fundiária, e o acesso fácil aos instrumentos dos serviços públicos de saúde, transporte, educação e trabalho.

Com base no que fora levantado e suscitado, temos que efetivamente a instalação de estruturas estatais em locais de alta criminalidade, como é o caso não apenas do Calabar, mas

também do Bairro da Paz, Nordeste de Amaralina e da cidade de Itabuna/BA, não é suficiente para resolver tal problema social definitivamente.

É preciso ter a compreensão, e que hajam ações efetivas, no sentido de compreender que o problema da violência urbana apenas será resolvido quando houver uma análise transversal da questão. Qualificar os instrumentos da segurança pública e melhorar a prestação do serviço de polícia ostensiva é apenas uma das medidas necessárias para tanto.

Contudo, é necessário pensar a problemática globalmente. A violência urbana apenas poderá ser extinta quando o Estado efetivamente vir cumprir com qualidade os seus deveres perante a população quanto aos direitos sociais à cidade (saúde, trabalho, transporte, educação, moradia e lazer). Prestar os devidos serviços referentes a tais direitos a todos os cidadãos é investir na qualificação da sociedade, dando indistintamente para todos a devida educação que será fundamental para as melhores oportunidades de trabalho e emprego, os quais darão condições para a satisfação, com qualidade, dos outros direitos, como moradia, saúde, transporte e lazer.

## 4 CONCLUSÃO

O estudo da cidade por si só já se apresenta como uma enorme relevância não apenas pela complexidade do tema, mas também porque estudar a cidade é estudar as relações sociais e de poder dentro do território que fora escolhido. Atualmente, quando temos no Brasil a ocorrência de diversos eventos de grande porte ocorrendo nas cidades brasileiras, como a Jornada Mundial de Juventude no Rio (2013), a Copa das Confederações (2013), a Conferência Rio+20 (2013), a Copa do Mundo Fifa 2014, os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro (2016), o estudo sobre as cidades merece ainda mais destaque no sentido de identificar a capacidade e condições para a realização exitosa destes compromissos. Tais eventos inclusive são e foram “oportunidades” para que o Poder Público desse um olhar diferenciado para as cidades e seus cidadãos a fim de melhorar a qualidade de vida urbana, bem como ampliar e efetivar os direitos à cidade.

No caso do presente trabalho, tivemos a pretensão de estudar a cidade de Salvador, entretanto, em virtude das grandes complexidades que esta cidade histórica apresenta, realizamos a sua análise a partir de um bairro, o Calabar, o qual possui elementos econômicos, jurídicos e sociais que vislumbramos na totalidade de Salvador.

Neste ínterim, realizamos a pesquisa e a análise sobre este tema realizando um estudo de fora para dentro: primeiramente estudando e pesquisando sobre a cidade de Salvador, sua formação, a intervenção sofrida pelos seus agentes estatais, econômicos e sociais. Isto foi necessário para posteriormente realizarmos a leitura a partir de sua perspectiva “microscópica”, de um bairro, o Calabar, sobre o qual debruçamos a pesquisa sobre a sua realidade concreta, identificando a sua história, as suas relações sociais, suas problemáticas, e principalmente a questão sobre a efetividade dos direitos à cidade para os seus habitantes.

Vivemos em uma cidade que ouvimos todos os dias alguém dizer que “falta planejamento para Salvador” e que o caos soteropolitano existe por conta do descaso do Poder Público com questões como trânsito, violência, “flanelinhas” etc. Todavia, verificamos nesta pesquisa que existem muitos mitos na perspectiva da análise dos cidadãos, leigos, para explicar os atuais problemas urbanos nesta cidade.

Conforme verificamos, Salvador foi fundada por iniciativa do próprio Estado, na época representada pela Coroa Portuguesa que desejou estabelecer nesta cidade a estrutura do



centro político português no Brasil. Sendo assim, os portugueses utilizaram dos melhores esforços para edificar no sítio de Salvador uma cidade capaz de atender todas as demandas e necessidades exigidas pela nobreza portuguesa e seus agregados.

O estudo em comento se debruçou ainda sob a premissa de que a lei é o fio condutor para as relações sociais na cidade. Uma vez que o Estado foi criado para regular as relações humanas na sociedade, aonde os indivíduos têm diversas aptidões, interesses, formações e condições socioeconômicas, cabe ao Poder Público exarar normas capazes de garantir os direitos de cada um dos cidadãos. No caso da cidade, garantir direitos seria no sentido de garantir e democratizar a propriedade urbana e realizar o planejamento urbano.

Neste contexto, ainda no século XIX as mais diversas figuras estatais no Brasil pensaram o planejamento urbano das cidades brasileiras, muitas vezes importando conceitos e ideias de cidades planejadas no exterior, como Paris. Assim tivemos no Brasil cidades planejadas a partir da lógica do embelezamento, posteriormente das cidades funcionais etc. Em Salvador, o planejamento urbano foi pensado desde a década de 1930, quando foi realizada a Semana de Urbanismo no Brasil e posteriormente tivemos o EPUCS, que pensou uma série de intervenções urbanas para garantir o direito à cidade a partir de diversos equipamentos urbanos.

Quanto a propriedade privada, temos que ao longo da história o seu conceito e sua regulamentação foi alterada e evoluída no decorrer da história, conforme comparativo dos textos constitucionais brasileiros.

A democracia que é adotada no Brasil permite que as leis sejam propostas por iniciativa popular, tal como foi realizado na proposta de emenda constitucional par garantir o direito à saúde enquanto direito fundamental posto na Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, que tramitou durante 10 anos no Congresso Nacional e apenas foi aprovado e publicado em 2001.

A questão do Estatuto da Cidade revela ainda que não é apenas o Estado a figura protagonista na cidade. A cidade também é resultado das ações e atuações dos agentes econômicos, os quais intervêm no espaço urbano no sentido de fazer valer seus interesses e as suas atividades econômicas. Além destes, também temos os agentes sociais, representados pelos movimentos sociais e a sociedade civil organizada, os quais também atuam na cidade de forma protagonista e têm o poder de agir positivamente em manifestações e atos no sentido de reivindicar direitos, propostas e instrumentos para que os cidadãos vivam dignamente na cidade.

Desta feita, vemos que a história do planejamento urbano no Brasil acompanha ainda as disputas entre os agentes econômicos e os agentes sociais quanto aos seus respectivos e distintos interesses sobre a concepção de cidade, sobre a democratização da propriedade urbana e dos equipamentos urbanos.

Não podemos olvidar que a maioria das cidades brasileiras foi fundada ou transformada a partir do século XX, quando a vida urbana tornou-se mais intensa em virtude do processo de industrialização do Brasil, quando este deixou de ser gradativamente um país agrário. A necessidade sobre uma norma urbanística, conforme proposto pelos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 era urgente, pois em virtude dos fenômenos econômicos houve um enorme êxodo rural e a ocupação desordenada das nossas cidades.

No caso de Salvador, identificamos que os problemas quanto ao acesso à propriedade e equipamentos urbanos foram iniciados em um período anterior, qual seja ainda no final do século XIX, quando tivemos a abolição da escravatura em 1888. Verificamos que naquele período a cidade vivia intensamente sob o sistema econômico escravocrata, quando com a assinatura do referido documento pela Princesa Isabel todos os escravos foram expulsos de suas senzalas e “jogados” à sociedade. Diante de tal fato, estes “libertos” tiveram que buscar novas formas de viver, buscando espaços urbanos abandonados ou não utilizados pelos seus proprietários, como deve ter sido o caso da ocupação do Calabar.

Assim, um século depois, o Estatuto das Cidades, lei federal que regulamenta a política urbana esculpida nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi fundamental para conferir competência e obrigações ao Município quanto ao direito à cidade, a partir de um planejamento urbano e a democratização da propriedade urbana. Entretanto, esta lei não é suficiente para garantir o direito à cidade a todos os cidadãos, uma vez que em virtude da atuação dos agentes econômicos, a mesma significa ainda a possibilidade de exploração mercadológica do espaço urbano a partir do mercado imobiliário.

Neste ínterim, identificamos que a luta de classes, em relação à garantia dos direitos à cidade, é permanente, pois para um lado isto significa a possibilidade de exploração econômica da terra urbana, e para outro lado significa a possibilidade do acesso legal à propriedade urbana e a multiplicação e democratização dos equipamentos urbanos.

O Estado, conforme pudemos verificar nesta pesquisa, também se apresenta muitas vezes enquanto agente econômico como podemos verificar na cidade de Salvador, onde o Município, mediante lei municipal na década de 1960 alienou inúmeras propriedades urbanas

para o setor privado, o que posteriormente possibilitou a construção de empreendimentos imobiliários, ou como no caso do Estado da Bahia empreendeu a construção do Centro Administrativo da Bahia na Avenida Paralela e a Rodoviária no Iguatemi, o que possibilitou a ênfase da atuação dos agentes econômicos naquelas regiões. Ainda como exemplo, temos atualmente os eventos da Copa do Mundo Fifa 2014 e os Jogos Olímpicos, onde a atuação do Poder Público em parceria com entes privados, como construtoras, na construção e reforma de estádios e outros equipamentos urbanos.

Neste sentido, lembrando as lições do arquiteto Flávio Vilaça, tão estudado para a realização desta pesquisa, a solução para os problemas urbanos em Salvador quanto as questões de mobilidade urbana seria a descentralização dos centros urbanos. Salvador é uma cidade de grande faixa territorial, de uma topografia complicada e com uma população de três milhões de habitantes. Assim, aumentar o número de centros urbanos que satisfizesse completamente as necessidades urbanas quanto a trabalho, transporte, saúde, educação e moradia, seria uma possibilidade de garantir uma melhor qualidade de vida. Para tanto, seria necessário que criássemos diversos “Iguatemis”, como por exemplo em Cajazeiras, Cidade Baixa, além da requalificação do centro histórico.

Talvez com esta proposta, havia uma distribuição de alternativas para que os cidadãos satisfizessem suas necessidades, o que seria formidável, pois apenas temos uma alternativa de transporte público de massa na cidade.

Um resultado interessante do presente trabalho é análise referente a pesquisa sobre os direitos à cidade sob a luz do texto constitucional vigente. Sob a ótica de que o objeto do estudo é o bairro do Calabar, foi necessário compreender os deveres do Estado para com os cidadãos quanto a garantia de direitos a partir de políticas públicas, a fim de posteriormente verificarmos o seu êxito na realidade daquela localidade.

A partir desta pesquisa, conseguimos através de estudo sobre a doutrina especializada conhecer o instituto jurídico do direito de prestação. Os direitos de prestação nada mais são do que os direitos sociais, os direitos fundamentais de segunda geração.

Ocorre que utilizando desta nomenclatura, direitos de prestação, temos que os direitos sociais são taxados como direitos que devem ser garantidos e efetivados pelo Estado. Inclusive, no decorrer da Constituição Federal de 1988, pudemos verificar neste trabalho que cada direito de prestação possui uma competência para cada ente público.

Verificamos ainda que os direitos sociais se relacionam umbilicalmente com os direitos à cidade, quais sejam: o trabalho, a saúde, a moradia, a educação e o transporte. Temos assim que o estrito cumprimento de tais direitos, cumulativamente, atende a um princípio maior do nosso Estado democrático e de direito, qual seja o princípio da dignidade da pessoa humana.

Nestes termos, o jurista e geógrafo Milton Santos (2007) ao conceituar direito à cidade, lembra que o direito à vida é inalienável e muito mais do que um direito à cidade, configura-se enquanto o direito de ter serviços mínimos para viver dignamente no contexto da vida em sociedade.

A pesquisa em comento traz cada um dos direitos à cidade, acima mencionados, os quais foram utilizados de forma conjunta na análise do bairro Calabar a fim de identificar e diagnosticar a efetividade dos direitos sociais à cidade naquela localidade.

Por outro lado, posicionando-se também pelo lado do Estado, a pesquisa preocupou-se ainda em tecer um entendimento sobre o que seria efetivar o direito de prestação e até que ponto cabe tal obrigação do Poder Público.

Sob esta ótica, utilizamos a Teoria da Reserva do Possível, a qual já foi apreciada pelo próprio STF e está baseada na premissa de que o Estado deve prestar os serviços essenciais relativos aos direitos sociais até que seja alcançado o mínimo existencial para que os cidadãos consigam viver dignamente.

Contudo, restou ainda identificado que sob a realidade brasileira esta teoria não poderia ser aplicada, dado os enormes problemas e conflitos socioeconômicos existentes nas cidades brasileiras, aonde os cidadãos muitas vezes vivem em condições subhumanas e que muitos problemas urbanos são resultados do próprio descaso do Estado que sequer cumpre minimamente com suas obrigações entabuladas no texto constitucional.

Prova do fato de que o Estado não cumpre minimamente com suas obrigações quanto a efetividade dos direitos sociais é o fato de que Salvador, conforme restou publicado recentemente, possui as favelas mais populosas do país de acordo com estudo realizado pelo

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). De acordo com o referido órgão, 607 mil habitantes soteropolitanos vivem em aglomerados subnormais, nas favelas<sup>27</sup>.

Realizamos a pesquisa sobre um desses bairros formados por aglomerados subnormais, quais seja o Calabar, o qual reflete a identidade do povo de Salvador: cidadãos negros, excluídos, trabalhadores e com toda a adversidade do mundo buscam na originalidade e nos seus sonhos formas para viver melhor, em um local melhor.

A escolha do Calabar, repise-se, não se deu em face da propaganda midiática sobre a fundação da Base Comunitária de Salvador - BCS, mas principalmente porque sua localização escancara as desigualdades sociais e urbanas existentes em Salvador: uma favela, com ruelas, imóveis construídos sem qualquer parâmetro arquitetônico e ocupados sem qualquer título justo que assegurasse a posse do bem imóvel urbano, tendo no seu entorno ruas amplas, como a Av. Centenário e a Av. Oceânica, complexos mercantis, como o *Shopping Barra* e o *Victoria Center*, edifícios e hotéis pomposos como aqueles do Jardim Apipema e da orla marítima.

Assim, buscamos verificar as condições de vida da comunidade do Calabar, o seu nível de desenvolvimento urbano e as suas perspectivas e anseios em relação ao resto da cidade e em relação ao Poder Público local.

Tomando como fio condutor a obra *Cala Boca Calabar* (1986), de Fernando Conceição, a nossa pesquisa expõe a sua relevância no momento em que se apresenta como um novo estudo sobre aquela comunidade, a partir dos elementos sociais dos habitantes. No livro de Fernando Conceição, de conteúdo também jornalístico, o mesmo conta a história do Calabar e principalmente sobre os movimentos sociais do bairro e de seus moradores quanto a vontade de permanecer instalada no bairro e fazer deste um lugar melhor para viver.

Vinte e oito anos depois, quando em 2012 começamos esta pesquisa, buscamos conhecer o bairro a partir de um contato permanente e constante com os seus habitantes, utilizando as informações e histórias apresentada pelo Prof. Fernando Conceição na sua obra. Assim, verificando a partir das atividades triviais e cotidianas de seus moradores a forma de se relacionar, como ocupam o território do Calabar, o que fazem dentro e fora do bairro, e principalmente como satisfazem naquele território as necessidades e expectativas quanto ao

---

<sup>27</sup> Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/bahia247/122834/Favelas-de-Salvador-s%C3%A3o-as-mais-populosas-do-Pa%C3%ADs.htm>. Acesso em: 22 mar. 2014.

direito à cidade, ou seja, de que forma tem acesso aos direitos sociais à saúde, moradia, educação, trabalho, lazer e educação.

Neste íterim, um dos anseios desta pesquisa era entrevistar o próprio Fernando Conceição. Contudo, apesar das inúmeras tentativas, não conseguimos realizá-la em virtude da enorme e complexa agenda deste pesquisador, que atualmente, entre outras tarefas, é professor da Faculdade de Comunicação (FACOM) da UFBA.

Assim, para sanar tal ausência, buscamos pessoas que, de acordo com o livro, conviveram com Fernando Conceição na época, muito embora não tivessem tantos detalhes como ele poderia ter, já que foi o grande protagonista das lutas do JUC (Jovens Unidos do Calabar) na década de 1980.

Quanto as entrevistas realizadas, tínhamos a ideia inicial de aplicarmos um questionário com a maior quantidade de moradores possível a fim de identificarmos, em um universo maior, dados sobre a história dos moradores no Calabar, as suas condições de moradia, trabalho e estudo e como compreendiam a atuação do Estado no Calabar a relação com a Polícia Militar instalada na BCS.

Entretanto, em virtude da impossibilidade prática de aplicar o questionário a todos, vez que o Calabar é bastante populoso, nos contentamos em buscar tais informações a partir do diálogo cotidiano com alguns moradores e realizando entrevista aos diversos representante de organizações que existem no bairro, as quais são bastante numerosas.

Em muitas das conversas e entrevistas realizadas com os moradores, percebemos que existe uma identificação muito grande com a suposta matriz africana quanto a fundação do bairro. Muitos moradores acreditam que o Calabar foi fundado a partir de negros africanos refugiados, os quais teriam chegado ao Brasil a partir do Kalabar, local da atual Nigéria. Sobre isto, a pesquisa apresenta um resultado interessante, pois o próprio Estado confirma esta versão, a qual já havia sido dita pelo historiador Cid Teixeira.

Conforme verificamos nos documentos da prefeitura sobre a Proposta de Urbanização do Calabar, realizada pela OCEPLAN, tal documento apresenta no seu escorço histórico que o bairro provavelmente foi fundado por negros africanos do Kalabar, o que pode ser utilizado para reforçar a ideia já assimilada pelos moradores.

A Proposta de Urbanização do Calabar, elaborada nos anos de 1970 e 1980, inclusive foi de total relevância para caracterizarmos o bairro sob o contexto do debate teórico sobre

segregação x justaposição. O documento elaborado pela OCEPLAN revelou que a ocupação imobiliária no Calabar se deu a partir de formas precárias na aquisição da posse, pois os imóveis são de titularidade da Santa Casa de Misericórdia e ocupados por moradores das mais diversas qualidades, tais como rendeiros, posseiros, “invasores” e locatários.

A partir do contexto geográfico do Calabar, pudemos concluir que, muito embora os habitantes do bairro sofram discriminação social, em razão do local em vivem, do ponto de vista espacial, não há segregação. Isto se dá porque o conjunto das entrevistas nos mostrou que os moradores buscam, facilmente, em outros locais como Chame-Chame, Jardim Apipema, Garcia, Cidade Baixa etc., instrumentos para satisfazer seus direitos sociais à cidade.

Identificamos através desta pesquisa que o Calabar, enquanto bairro formado por estruturas urbanas subnormais, um local de exclusão urbanística e jurídica.

Exclusão urbanística e jurídica pois, conforme podemos verificar, e está reforçado pelas Figuras, as habitações existentes no Calabar não possuem, em sua enorme maioria qualquer regularização fundiária. Isto é tão nítido que inclusive os moradores, quando recebem correspondências, verificam que consta no endereço, para efeito de CEP, como moradores da Av. Centenário, Chame-Chame, Jardim Apipema, até como Alto das Pombas ou Federação, mas jamais como Calabar.

Outro elemento importante que tivemos a partir desta pesquisa é que, no Calabar, como em muitas outras favelas, prevalece a auto-construção. Ou seja, os próprios moradores fazem as reformas e ampliações de suas residências, a partir de seus interesses e anseios, o que denota mais uma vez o sentimento de permanecer e fixar naquele lugar, a chamada topofilia.

Assim, é que externamente, estamos diante de um bairro que cresce para cima, misturado à vegetação, com proximidades a fios de alta tensão, enfim, sem qualquer parâmetro urbanístico ou arquitetônico. Isto significa um risco ao direito à moradia, vez que em virtude das questões topográficas muitos imóveis constam em área de risco.

Entretanto, as entrevistas mostraram que muito embora os moradores tenham muito interesse na regularização fundiária de suas moradias, vez que pela topofilia, eles têm o interesse e a vontade de permanecer no Calabar, mas para eles uma casa confortável não depende de critérios urbanísticos, mas sim de conforto interno. Tanto é assim é que temos naquelas casas, reformas internas nos seus cômodos, os quais são equipados com produtos de última geração, tais como televisores de plasma, *tablets*, geladeiras, *freezers* e computadores, mas do lado de fora muitas delas não são sequer rebocadas.

A referida topofilia ainda pode ser a causa do grande número de organizações e entidades sociais que existem no bairro, tais como grupos gays, cristãos, mulheres, a própria Associação de Moradores do Calabar e a Biblioteca Comunitária do Calabar. Todas estas entidades atuam através de diálogos com os moradores a fim de organizar iniciativas para fazer do bairro um lugar melhor para viver.

A topofilia, que identificamos no Calabar como sentimento que une o indivíduo ao lugar, conforme as lições do chinês Yi-Fu Tuan e do professor Pedro Vasconcelos (2012).

Quanto a questão sobre o direito social do trabalho, verificamos que no próprio Calabar existem inúmeros empreendimentos, tais como padarias, diversos bares e depósitos de bebidas, boutiques e até o comércio ilegal de animais silvestres. Mesmo assim, a maioria dos moradores busca trabalho em outras localidades, fora do Calabar, o que afasta a ideia de segregação. Muitos até trabalham como porteiros e domésticos no Jardim Apipema, mas muitos laboram na construção civil e são administradores, professores, contadores nas mais diversas localidades da cidade.

Assim, não seria ainda aplicável a ideia de justaposição, pois os moradores do Calabar, não apenas quanto ao direito ao trabalho, mas também no que se refere aos demais direitos à cidade buscam satisfazê-los em toda a cidade, não apenas nos bairros vizinhos do Jardim Apipema, Ondina ou Barra.

Da mesma forma, a pesquisa apresenta como resultado relevante o fato de que efetivamente o Calabar não possui a capacidade de satisfazer os direitos à cidade para os seus cidadãos, vez que estes precisam buscar outros lugares para acessá-los.

Embora não exista um problema quanto ao direito ao transporte, vez que o Calabar é uma região privilegiada sob este prisma, pois de um lado do bairro temos os pontos de ônibus da Av. Centenário e do outro lado temos os ônibus de Ondina e Sabino Silva, em todos os demais direitos o Estado peca na prestação dos direitos sociais.

Ao que se refere ao direito à educação, verificamos que o próprio bairro possui apenas duas escolas, sendo uma pública e outra privada, a Escola Aberta do Calabar, que é comunitária, vive de investimentos externos, inclusive de outros países e é um referencial local, pois tem um método inovador, que realça a identidade do bairro para os seus alunos. Ressalte-se que as duas escolas apenas têm o ensino básico e fundamental, ou seja, não são suficientes para a integral formação escolar das crianças e adolescentes do bairro.



A mesma deficiência se verifica quanto ao direito à saúde, vez que o bairro apenas conta com um posto médico, o qual apenas realiza consultas gerais, tendo os moradores de buscarem fora do bairro, como no Quinto Centro e demais hospitais da região a satisfação de tais direitos. Ressalte-se ainda que, conforme restou pesquisado, as ambulâncias da SAMU nem sempre fazem o atendimento aos moradores, vez que em muitas ruas, apertadas, a mesma não consegue transitar, fazendo com que muitos doentes e acidentados sejam transportados de carro de mão.

Um elemento que a pesquisa identificou foi que a existência de muitos bares no bairro, conforme relato de uma entrevistada, foi muito nocivo para os seus moradores. De acordo com a fonte encontrada, diversos jovens e adolescentes deixam de ir à escola ou trabalhar para ficar nestes bares, o que eventualmente gerava algumas violências urbanas, e teria sido responsável para prejudicar o desenvolvimento profissional de muitas pessoas.

Assim é que neste contexto questionamos qual cidadania existe no Calabar. As inúmeras visitas e diálogos com os moradores e transeuntes do bairro possibilitaram concluir a ideia de cidadania dada por eles. Se analisarmos que cidadania é manter relações sociais com cordialidade, cooperação mútua, diálogo, respeitando o seu espaço e também dos outros, podemos dizer que o Calabar tem uma comunidade cidadã, uma comunidade aonde eles reconhecem a discriminação que sofrem da cidade, o esquecimento do Poder Público, mas que naquele território, cercado pelos bairros da classe média e média alta eles vivem com dignidade, uns ajudando os outros, na medida do possível. Entretanto, se compreendermos que a cidadania emana não apenas das relações sociais, mas da atuação do Estado, criado para regular tais relações, no sentido de garantir e assegurar direitos, por gerações, então a compreensão de cidadania no Calabar fica complicada.

Milton Santos, na sua obra *O Espaço do Cidadão* (2007), explica que a cidadania para ser mantida e reproduzida, necessita ser cultivada a partir da efetividade de normas que as regulem e de prerrogativas que sejam garantidas.

Sem dúvida toda a violência e insegurança que ceifou a comunidade do Calabar nos anos que antecederam a instalação da Base Comunitária de Salvador em 2011 foi em virtude da ausência efetiva do Estado em garantir naquela localidade os direitos sociais à cidade e enfim assegurar a cidadania para os seus moradores.

A fundação da Base Comunitária de Salvador (BCS) no Calabar em 2011 poderia ter sido um marco histórico para o início de ações cidadãs na comunidade. A promessa de realização e disponibilização de inúmeros serviços públicos das diversas secretarias de Estado

naquele local geraria sem sombra de dúvidas um crescente número de políticas públicas para assegurar direitos para aquela população.

O modelo de segurança pública que se pretende implantar com a BCS em Salvador, tomando como exemplo as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que baseado na legislação pertinente ao PRONASCI (Programa Nacional de Segurança com Cidadania) aponta para a construção de uma nova relação entre a polícia e o cidadão, sem truculência, e para o efetivo cumprimento do direito à segurança pública expresso no texto constitucional.

Entretanto, verificamos que muito embora a BCS do Calabar tenha tido muita repercussão jornalística, de certa forma acalmou a população do entorno sobre a violência do bairro, a mesma não significou garantia de direitos para os cidadãos da comunidade. Sem dúvidas a instalação da referida base policial, acompanhado pelo policiamento 24 horas, com viaturas e câmeras de vídeo, gerou um sentimento de segurança para os moradores e frequentadores da localidade, mas isto não foi o suficiente para exterminar com a violência urbana no bairro.

A referida política de segurança pública tem-se apresentado insuficiente para o efetivo cumprimento do dever estatal de prover os direitos (sociais) à cidade para o conjunto da comunidade do Calabar. Isto se dá porque tal atuação estatal não veio acompanhada de uma série de intervenções públicas que se faziam necessárias para que haja a prática plena da cidadania pelos moradores.

De início, conforme fonte dos entrevistados, a sede da BCS Calabar utiliza-se da própria sede da Associação dos Moradores do Calabar, a qual teve que ceder o referido espaço físico para que as operações policiais ali fossem controladas. Ademais, um dos problemas estruturais do bairro, qual seja a falta de regulamentação urbana dos imóveis sequer foi proposto e iniciado pelo poder público. Da mesma forma, foram prometidos cursos de informática e de capacitação, os quais até ocorreram no início, mas foi logo interrompido, bem como não se verificou medidas de melhoria no espaço público do bairro.

Verificamos ainda um elemento também grave: não existem canais de interlocuções entre a Prefeitura e as inúmeras entidades sociais no bairro. A Biblioteca Comunitária do Calabar, que é uma organização importantíssima para a comunidade, não recebe qualquer apoio do Poder Público, bem como a Escola Aberta do Calabar. O auxílio, quando existe, é esporádico de alguns vereadores.

Uma das preocupações desta pesquisa foi de verificar e identificar o nível de desenvolvimento urbano e social do Calabar. Acreditamos que é inegável as melhorias urbanas que ocorreram no bairro, principalmente se compararmos com aquela descrição dada pelo Prof. Fernando Conceição na sua citada obra. Apesar disto, os problemas de moradia e a precariedade destas persistem, apesar de todo “luxo” identificado a partir das entrevistas.

Entretanto, a partir da presente pesquisa, a conclusão é de que apesar das melhorias ocorridas no bairro, as mesmas foram apenas pontuais, não sendo, portanto suficiente para identificarmos um desenvolvimento urbano no sentido de diagnosticarmos que no Calabar a pobreza e a discriminação, esta pela exclusão urbanística e de direitos, tenham sido superadas.

Neste diapasão a pesquisa tem ainda alguns questionamentos a serem respondidos sobre a efetividade da BCS, que vem sendo instaladas nas principais favelas de Salvador, enquanto instrumento suficiente para proporcionar a total prestação aos direitos (sociais) à cidade. Questionamos ainda se, dado os recentes conflitos ocorridos nas UPPs cariocas<sup>28</sup> se este modelo de política pública será suficiente para gerar um desenvolvimento social e sanar a exclusão urbanística e de direitos destas comunidades.

---

<sup>28</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/criminosos-atacam-upps-em-pontos-distintos-do-rio-e-pms-ficam-feridos.html>. Acesso em: 27 mar. 2014

## REFERÊNCIAS

ALVES, M. H. M.; EVANSON, P. **Vivendo no Fogo Cruzado** – Moradores de Favela, Traficantes de Droga e Violência Policial no Rio de Janeiro. Tradução Fernando Moura. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

BARROSO, L. R. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1996.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. Rio de Janeiro: Ed. Malheiros Editores, 2005.

BRASIL. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 dez. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 30 nov 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 15 nov. 2013

\_\_\_\_\_. **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 jul. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm). Acesso em: 30 out. 2013

\_\_\_\_\_. **Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm). Acesso em: 07 jul. 2013

\_\_\_\_\_. **Lei 7347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 09 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em: 09 mai. 2014

CLOUX, R. F. **MSTS: A Trajetória do Movimento dos Sem Teto de Salvador/Bahia.** Salvador: Ed. do Autor, 2010.

CONCEIÇÃO, F. **Cala boca Calabar – A Luta Política dos Favelados.** 3 ed. Salvador: Ed. Vozes, 1986.

CUNHA JR, D. **Curso de Direito Constitucional.** 7 ed. Revista e Atualizada. Salvador: Ed. Juspodvm, 2013.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 30 ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

DEAK, C.; SCHIFFER, S. Deák (org.) **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: EdUSP, 1999.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.) **O Estatuto da Cidade Comentado.** Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

FERRAZ JR, T. F. **Introdução ao Estudo do Direito.** São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

FIORILLO, C. A. P. **Estatuto da Cidade Comentado Lei 10.257/2001.** Lei do Meio Ambiente Artificial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 33 ed. São Paulo: Cia das Letras, 2003.

GIANSANTI, R. **O desafio do desenvolvimento sustentável.** 6 ed. São Paulo: Atual Editora, 1998.

GIUDICE, D. S; SOUZA, R. C. A. **O Processo Recente de Favelização em Salvador: O Exemplo do Calabar.** Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador. Ano 2, nº 03 (janeiro, 2000).

GIUDICE, D. S. **Impactos Ambientais Urbanos: O Exemplo do Calabar Salvador – BA.** Salvador: P&A Editora, 2011.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Liberdade da Cidade: In: Cidades Rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que Tomaram as Ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

HOBBSBAWN, E.J. **A Era dos Extremos: o Breve Século XX 1914-1991**. São Paulo: Cia das Letras, 2002

KOWARICK, L. **Viver em Risco – Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

MARCONI, M.A; LAKATOS, E.M. **Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011

MARX, K. **A Ideologia Alemã (Feurbach)**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1999

MOURA, A. C. M. **Geoprocessamento na Gestão e Planejamento Urbano**. Belo Horizonte: Ed. do Autor, 2003.

OTT, C. B. **Formação e Evolução Étnica da Cidade do Salvador Tomo II**. Salvador: Tipografia Manu Editora, 1957.

PEDRÃO, F. **Análise e Política Ambiental Para Salvador. In: Planejamento Ambiental para Salvador**. Salvador: Secretaria do Meio Ambiente. Prefeitura de Salvador, 1995, p. 21-87.

ROLNIK, R. **A cidade e a Lei – Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo**. 3 ed. São Paulo: Ed. Fapesb; Studio Nobel, 1997.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002, 96 p.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento Includente, Sustentável sustentado**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2004.

SALVADOR. SEDHAM. **Cadernos da Cidade**. Vol.1. Uso e ocupação do solo. Salvador, 2009. Disponível em: [http://www.sim.salvador.ba.gov.br/caderno/Cadernos\\_da\\_Cidade.pdf](http://www.sim.salvador.ba.gov.br/caderno/Cadernos_da_Cidade.pdf)

SALVADOR. OCEPLAN, **Calabar Proposta de Urbanização**. Salvador, 1980.

SAMPAIO, A.H.S. **Formas Urbanas: Cidade-Real e Cidade-Ideal**; Contribuição ao Estudo Urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto, 1999.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Editora da Universidade São Paulo, 2007

SARLET, I. W. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SOUZA, A. G. **Limites do Habitar**. Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: Edufba, 2000.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3 ed. Revista. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. Semântica urbana e segregação: disputa simbólica e embates políticos na cidade “empresarialista”. In: VASCONCELOS, P. A.; CORREA, R. L.; PINTAUDI, S. M (Org.). **A Cidade Contemporânea**. Segregação Espacial. São Paulo: Editora Contexto, 2013.

\_\_\_\_\_. **O Desafio Metropolitano – Um Estudo sobre a Problemática Socio-espacial nas Metrôpoles Brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SPOSITO, M. E. B. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In VASCONCELOS, P. A.; CORREA, R. L.; PINTAUDI, S. M (Org.). **A Cidade Contemporânea. Segregação Espacial**. São Paulo: Editora Contexto, 2013.

TAVARES, L. **História da Bahia**. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

VASCONCELOS, P. A. **Salvador Transformações e Permanências (1549-1999)**. Salvador: Editus, 2002.

\_\_\_\_\_. **Dois séculos de pensamento sobre a cidade**. 2 ed. Salvador: Ed. EDUFBA; Ilhéus: Editus, 2012.

\_\_\_\_\_. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, P. A.; CORREA, R. L.; PINTAUDI, S. M (Org.). **A Cidade Contemporânea**. Segregação Espacial. São Paulo: Editora Contexto, 2013.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999, p. 170-243.

\_\_\_\_\_. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras**. São Paulo: Ed. Studio Nobel, 2012.

WARREN, I. S. Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo. *In*: **História: Debate e Tendências** – v.7, n.1, Jan/Jun. 2007, p. 9-21.

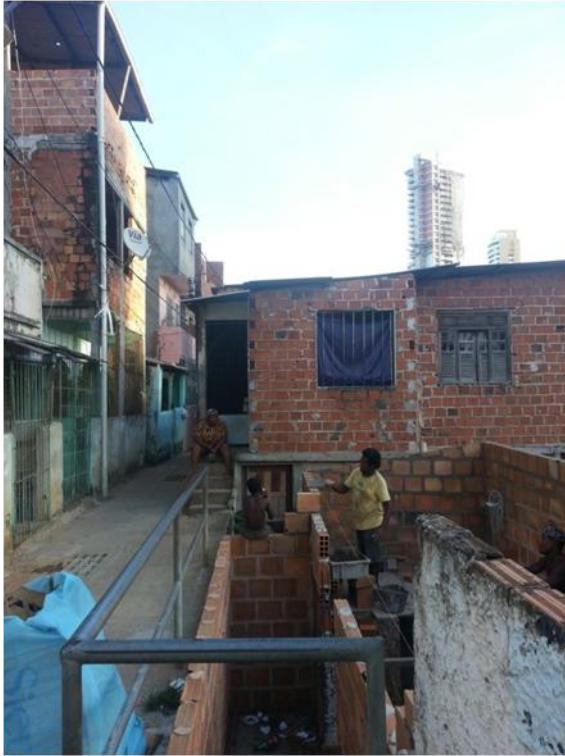
WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Vol. 2. Brasília: Editora UNB, 1999.



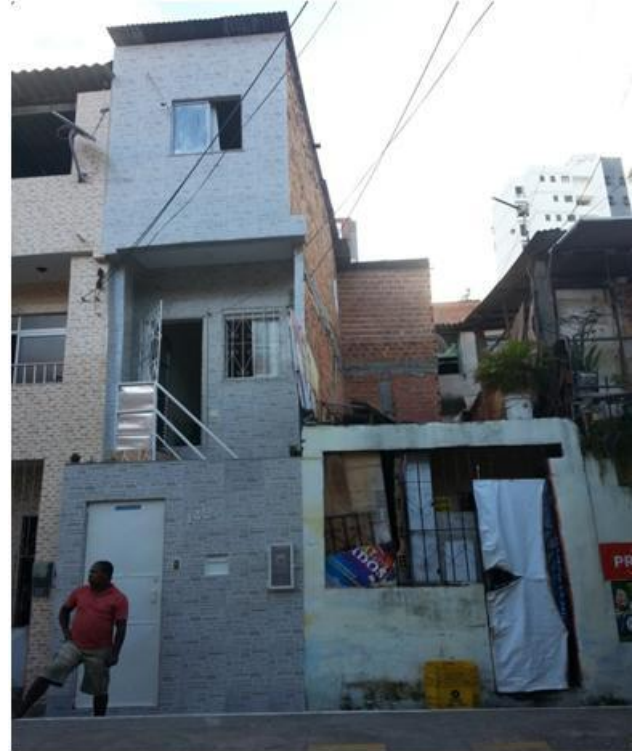
APÊNDICE

APÊNDICE A – REGISTRO FOTOGRÁFICO DE DIVERSAS ÁREAS CALABAR –  
SALVADOR

Fotografia 01



Fotografia 02



Fotografia 03





Fotografia 04



Fotografia 05



Fotografia 06





Fotografia 07



Fotografia 08





Fotografia 09



Fotografia 10





Fotografia 11



Fotografia 12



Fotografia 13



Fotografia 14





Fotografia 15



Fotografia 16





Fotografia 17



Fotografia 18





Fotografia 19



Fotografia 20



Fotografia 21



Fotografia 22





Fotografia 23



Fotografia 24



Fotografia 25



Fotografia 26











Mapa 03

