



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**PEDRO CHAVES CERCHIARI**

**PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CAMPO URBANO DO  
CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR, BAHIA: A 7ª ETAPA DA  
INTERVENÇÃO NO PELOURINHO**

**SALVADOR**  
**2019**

**PEDRO CHAVES CERCHIARI**

**PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CAMPO URBANO DO  
CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR, BAHIA: A 7ª ETAPA DA  
INTERVENÇÃO NO PELOURINHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Elyane Lins Corrêa  
Co-orientador: Prof. Dr. José Carlos H. Espinoza

SALVADOR  
2019

## Ficha catalográfica

*Dedico este trabalho ao meu pai, que cumpriu o ritual dos bons,  
e foi embora cedo demais.*

## AGRADECIMENTOS

A época do mestrado representou um momento particularmente difícil em minha vida, e, sem o apoio das pessoas queridas, talvez não chegasse na conclusão do curso. Sabemos que, pelas normas técnicas, esta seção de agradecimentos é opcional, mas só quem passa pela experiência sabe como ela é obrigatória.

Agradeço, antes de mais nada, a minha mãe e meu pai (*in memoriam*), pelo dom da vida, pelo amor incondicional e por serem o fundamento de tudo que eu sou. Também a meus irmãos, Daniel e Júlia.

À minha orientadora Elyane Lins, que me acompanhou desde o primeiro dia de aula na graduação, me acolheu no mestrado e como uma mãe soube me conduzir pelos percalços do caminho. Também ao meu coorientador José Carlos Huapaya, pelo rigor.

Ao professor Lula, que me apoiou estrategicamente, desde o ingresso no curso até os momentos mais difíceis.

A Camila Brandão, colega de curso, assessora de normas técnicas e revisora ortográfica mais eficiente do que qualquer software de computador, pelo apoio fundamental na conclusão do trabalho.

Às queridas professoras Glória Figueiredo, Laila Mourad e Ana Fernandes, que gentilmente compuseram minha banca de avaliação com críticas essenciais e enriquecedoras ao trabalho.

Também ao professor Brais Vilariño e aos moradores da 7ª Etapa, que junto à professora Glória conduziram minha participação ao longo ACCS da Perícia Popular do Centro Histórico, elementar para aprofundamento no tema.

Aos Professores Paulo Ormino e Márcia Sant`Anna que tutelaram minha participação na pesquisa do Observa-CAS, e nas inúmeras discussões sobre o tema.

Aos caros professores com quem tive maior aproximação ao longo do curso, em especial a Heliodorio Sampaio, Mário Mendonça de Oliveira e Nivaldo Andrade,

Aos colegas do mestrado com os quais convivi diariamente no curso das disciplinas, grupos de pesquisa e amenidades, essenciais para o amadurecimento acadêmico e pessoal, dentre eles em especial a Léo, Ícaro, Paola, Galzitcha, Fabinho, Alejandra, Natália e Rian. Agradeço a Harlan pelos mapas.

Aos demais amigos e parentes que me encorajaram e canalizaram energias, em especial meu tio Carlinhos, Dr. Helder e Ana Célia. Também a tio Joninhas, pelas contribuições para pensar “fora da caixa”.

Aos servidores da Conder, pela gentileza na disponibilização de dados e entrevistas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos que, que contribuiu para o desenvolvimento do presente trabalho.

Aos colegas da SDL que seguraram a barra até a conclusão do curso, em especial Edson, Taís e Felipe.

Não conseguiria sem vocês. Muito Obrigado!

CERCHIARI, Pedro Chaves. Produção habitacional no Campo Urbano do Centro Histórico de Salvador, Bahia: A 7ª Etapa da intervenção no Pelourinho. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

## RESUMO

A 7ª Etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (CHS) foi notabilizada por conseguir a construção de moradias para a população local de baixa renda. Para tanto, foi fundamental a imposição de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ao Governo do Estado, obtido pela ação da população articulada a múltiplos agentes envolvidos neste “campo urbano” de disputa. Considerando os elementos da teoria dos Campos, esta pesquisa pretende compreender em que condições se deu esta produção habitacional e o modo que estas influenciaram os agentes a obter êxito na disputa por seus interesses. Assim, o trabalho revisa a trajetória cronológica do desenvolvimento urbano do CHS e das medidas de intervenção urbana tomadas pelo poder público, ressaltando o tratamento dado ao tema da habitação. Neste percurso, contextualiza o projeto da 7ª Etapa, seu processo de construção e reformulação, e traz um levantamento quantitativo da produção imobiliária efetuada entre 2006 e 2018, salientando as tensões envolvidas no cumprimento do TAC. Neste processo de produção, os agentes protagonistas, a obtenção da propriedade imobiliária e de recursos, a execução e o consumo dessas moradias são condições que favorecem ou prejudicam os agentes em disputa. Observando o fracasso das intervenções tradicionais e os fortes laços que conectam a população nativa ao território obtemos indícios para nortear ações favoráveis ao desenvolvimento de uma dinâmica urbana virtuosa e sustentável na área.

Palavras-chave: 7ª Etapa, Centro Histórico de Salvador, campo de disputa, preservação, produção habitacional.

CERCHIARI, Pedro Chaves. Housing production in the urban field of The Historical Center of Salvador, Bahia: The 7th Stage of the intervention in Pelourinho. Dissertation (Master Degree) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

## **ABSTRACT**

The 7th Stage of the Recovery Program of the Historical Center of Salvador (CHS) was notable for achieving the construction of housing for low income local population. Thus, it was fundamental the imposition a Term of Agreement and Commitment (TAC) to the State Government, obtained with the action of the population articulated to multiple agents involved in this "urban field" of dispute. Considering the elements of the Fields' Theory, this research intends to understand under what conditions this housing production took place and the way in which these influenced the agents to succeed in the dispute for their interests. Therefore, the paper reviews the chronological trajectory of the urban development of the CHS and the urban intervention measures taken by the public power, highlighting the treatment given to housing. In this course, it contextualizes the project of the 7th Stage, its process of construction and reformulation, and brings a quantitative survey of the real estate production carried out between 2006 and 2018, highlighting the tensions involved in compliance with the TAC. In this production process, the protagonists, the acquisition of real estate and resources, the execution and the consumption of these houses are conditions that favor or harm the agents in dispute. Observing the failure of the traditional interventions and the strong ties that connect the native population to the territory we obtain evidence to guide actions favorable to the development of a virtuous and sustainable urban dynamics in the area.

Keywords: 7th Stage, Historic Center of Salvador, field of dispute, preservation, housing production.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1.	MAPA DE DELIMITAÇÃO DO CAS E CHS.....	24
FIGURA 2.	DETERIORAÇÃO FÍSICA DO CHS.....	37
FIGURA 3.	MAPA DAS SETE ETAPAS DO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DO CHS. .....	42
FIGURA 4.	MAPA DE CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DO PROJETO DA 7ª ETAPA ....	64
FIGURA 5.	IMÓVEL Nº10 DA RUA 28 DE SETEMBRO ANTES .....	80
FIGURA 6.	IMÓVEL Nº10 DA RUA 28 DE SETEMBRO DEPOIS DA RECUPERAÇÃO	80
FIGURA 7.	IMÓVEL Nº10 DA RUA SÃO FRANCISCO ANTES .....	81
FIGURA 8.	IMÓVEL Nº 10 DA RUA SÃO FRANCISCO DESPOIS DA RECUPERAÇÃO .. .....	81
FIGURA 9.	IMÓVEL Nº20 DA RUA 3 DE MAIO DESTINADO A FAMÍLIA DO PHIS .....	88
FIGURA 10.	OBRAS EM ANDAMENTO NO IMÓVEL NA ESQUINA DA RUA GUEDES DE BRITO COM A SÃO FRANCISCO NºS 15 E 16 .....	91
FIGURA 11.	PROPRIEDADES IMOBILIÁRIAS NO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR .....	117

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1.	DADOS DEMOGRÁFICOS DO CAS, CHS E SALVADOR ENTRE 1991 E 2010 .....	31
TABELA 2.	CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS VAZIOS NO CAS E CHS (2014).....	31
TABELA 3.	DEMANDA HABITACIONAL POR FAIXA DE RENDA (2016) .....	32
TABELA 4.	DADOS QUANTITATIVOS DA PRODUÇÃO HABITACIONAL NO CHS .....	59
TABELA 5.	7ª ETAPA - ESCOPO INICIAL PRÉ-TAC .....	68
TABELA 6.	QUADRO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO TAC DA 7ª ETAPA .....	71
TABELA 7.	PHIS – ESCOPO DO PROGRAMA EM 2010.....	75
TABELA 8.	PROHABIT – ESCOPO DO PROGRAMA EM 2010.....	77
TABELA 9.	PHIS – IMÓVEIS CONCLUÍDOS ATÉ 2010.....	78
TABELA 10.	PHIS – PREVISÃO DE RECURSOS EM 2010.....	79
TABELA 11.	PROHABIT – PREVISÃO DE RECURSOS EM 2010.....	84
TABELA 12.	PHIS - IMÓVEIS CONCLUÍDOS ATÉ 2014.....	87
TABELA 13.	PROHABIT - IMÓVEIS CONCLUÍDOS ATÉ 2014.....	90
TABELA 14.	IMÓVEIS CONCLUÍDOS ENTRE 2016 E 2018 E EM EXECUÇÃO .....	92
TABELA 15.	IMÓVEIS EM LICITAÇÃO EM 2018 .....	92



TABELA 16. PHIS E PROHABIT – IMÓVEIS PENDENTES DE INTERVENÇÃO EM AGOSTO DE 2018 .....	93
TABELA 17. PHIS - RESUMO DA SITUAÇÃO DOS IMÓVEIS.....	94
TABELA 18. PROHABIT - RESUMO DA SITUAÇÃO DOS IMÓVEIS.....	95
TABELA 19. PROHABIT - IMÓVEIS EXCLUÍDOS .....	96
TABELA 20. PONTOS COMERCIAIS DO PHIS E PROHABIT.....	98
TABELA 21. RECURSOS EXECUTADOS PELA PNH ENTRE 2005 E 2011 .....	107

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1. MODELO DE PRODUÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS CONCLUÍDOS NO CHS .....	58
--	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1 INICIATIVAS PARA PRESERVAÇÃO E HABITAÇÃO NO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR .....</b>	<b>23</b>
1.1 A TEORIA DOS CAMPOS APLICADA AO CHS .....	24
1.2 ESVAZIAMENTO, POPULARIZAÇÃO E DEGRADAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR .....	27
1.2.1 Demanda habitacional e vacância imobiliária entre o final do século XX e o início do século XXI .....	30
1.3 PANORAMA HISTÓRICO SOBRE AS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO NO CHS: A CONSTRUÇÃO DE UMA DOXA .....	33
1.3.1 Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (1992): A consolidação de um hábitus do campo .....	40
1.3.2 Resistência e luta por moradia: Recém-chegados no campo .....	46
1.3.3 Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador (2009 - 2011) .....	49
1.4 PROPOSTAS DE HABITAÇÃO POPULAR NO CHS .....	51
1.4.1 Programa Rememorar (1999 - 2005) .....	52
1.4.2 Requalificação Urbana do Pilar (2003 - 2012) .....	53
1.4.3 Projeto de Requalificação de Vila Nova Esperança (2007) .....	55
1.4.4 Outros projetos .....	57
<b>CAPÍTULO 2 AVANÇOS E CONFLITOS DA 7ª ETAPA .....</b>	<b>63</b>
2.1 7ª ETAPA: DA PRIMEIRA REESTRUTURAÇÃO ATÉ O TAC .....	63
2.2 PRODUÇÃO HABITACIONAL DE 2006 A 2018 .....	74
2.2.1 Situação em 2010 .....	74
2.2.2 Situação em 2014 .....	85
2.2.3 Situação em 2018 .....	91
2.3 CONFLITOS NO CUMPRIMENTO DO TAC .....	96
2.3.1 Pontos Comerciais .....	96
<b>CAPÍTULO 3 CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR NO CHS ..</b>	<b>105</b>
3.1 PROGRAMAS HABITACIONAIS COMO COMPONENTE DO SISTEMA ESTATAL EM FAVOR DA ACUMULAÇÃO .....	105
3.2 CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO CHS .....	109
3.2.1 Consumo do espaço .....	110
3.2.2 Agentes promotores da produção .....	112
3.2.3 Acesso à terra .....	115
3.2.3.1 Lei de Arrecadação e Encampação 2014 .....	119
3.2.4 Crédito para construção .....	121
3.2.5 Atividade construtiva .....	127
3.2.5.1 Produção Associativa e Autoconstrução .....	132
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>137</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>145</b>



## **INTRODUÇÃO**



O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, promovido pelo Governo do Estado da Bahia, a partir de 1991, encontra-se, após quase 30 anos, na 7ª e última etapa. Essa etapa da intervenção urbana, que teve início no ano 2000, notabilizou-se por incorporar ao escopo do projeto e executar a construção de moradias populares no Centro Histórico de Salvador (CHS). Isso em meio a uma complexa e conflituosa conjuntura sócio-política de disputa entre a população residente e o Estado pela ocupação da área e destinação dos imóveis a serem recuperados. Por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), negociado entre o Ministério Público da Bahia e o Governo do Estado, foi determinada a obrigação da construção, por esse último, de 108 moradias para as famílias de baixa renda que resistiram ao processo de expulsão característico das etapas anteriores do Programa. Além disso, o Governo da Bahia também ficou encarregado de providenciar uma série de equipamentos urbanos de suporte à atividade residencial, como pontos comerciais, cozinha comunitária e creche. Ressalta-se que a execução desses foi cumprida apenas parcialmente e em virtude de grande mobilização popular.

Esta pesquisa surgiu, assim, a partir de questionamentos acerca da conjuntura que possibilitou a construção dessas moradias e das características dos resultados obtidos. A abordagem desses aspectos foi decorrente da trajetória acadêmica deste autor, sempre interessada em compreender a contribuição do uso habitacional para a vitalidade do tecido urbano e recuperação de áreas deterioradas, entendendo como determinante a necessidade da articulação desta produção às políticas públicas urbanas.

Os principais questionamentos desta pesquisa buscam entender em quais condições se deu a produção habitacional no Centro Histórico de Salvador, considerando a multiplicidade de agentes e protagonistas; a forma de obtenção da propriedade jurídica dos imóveis; as fontes de recursos; as características da atividade construtiva; e, o consumo das moradias produzidas na 7ª etapa acima mencionada. Para conhecer os resultados práticos da produção habitacional condicionada por esses agentes e suas ações, foi realizado um levantamento quantitativo das moradias executadas durante o recorte temporal do projeto e analisa-se os conflitos decorrentes das inconformidades das ações do Estado durante a sua realização. O trabalho se arvora ainda em ponderar sobre aspectos alternativos para a produção habitacional nas áreas centrais, baseando-se em experiências urbanísticas realizadas em outras localidades e problematiza a tradicional estrutura dos programas habitacionais de interesse social, no intuito de compreender as razões pelas quais esses não encontram efetividade no Centro Histórico.

A demanda por moradia existente no Centro de Salvador é consequência do processo de abandono e pauperização sofrido pela área, cujas causas remontam ao início da industrialização da cidade em finais do século XIX. A deterioração da área foi seguida, a partir de meados do século XX, por sucessivas intervenções urbanísticas por parte do poder público. Entre as décadas de 1960 e 80 as propostas foram caracterizadas pela predominância dos investimentos na restauração de monumentos religiosos e equipamentos públicos, frente aos quais as medidas habitacionais, paliativas ou experimentais, eram insignificantes, e não alcançaram dimensão em escala. Esse período marca a construção de uma crença comum na preservação do patrimônio construído como forma de incentivar a indústria do turismo, que fundamenta um *modus operandi* das instituições públicas para recuperar a área. Além de que, caracterizada pelo aporte exclusivo de recursos públicos e transformação do tecido social em detrimento do estímulo ao desenvolvimento socioeconômico da comunidade local.

Na década de 1990, o CHS torna-se palco do já mencionado Programa de Recuperação, que inaugurou um novo processo de intervenção urbana, dividido em 7 etapas, setorizadas por quarteirões, onde se contextualiza o objeto de estudo deste trabalho. Repetindo o velho receituário, foram investidos quase 100 milhões de dólares na promoção turística durante as primeiras seis etapas, e expulsos milhares de moradores. Além dos monumentos restaurados, das obras de infraestrutura viária



e dos edifícios recuperados, houve a eliminação generalizada dos cortiços e a expulsão de quase três mil famílias, politicamente desarticulada. A despeito do direito ao usucapião urbano, essas foram despejadas mediante indenizações ínfimas, dispersando-se por bairros longínquos e também por ocupações informais no entorno do CHS. O breve êxito do Programa dependeu do constante aporte de recursos públicos e, sem o suporte de uma população residente e de uma economia do bairro consolidada, as intervenções foram incapazes de enfrentar a sazonalidade turística e o esgotamento econômico da área.

No ano 2000, o esvaziamento de quase 35% dos imóveis recuperados nas primeiras seis etapas subtraiu capitais políticos do Governo da Bahia, o que ensejou a inclusão do uso habitacional como diretriz do projeto que se consolidou com o enquadramento da 7ª Etapa no Programa Monumenta. A proposta reformulada previa recuperar 76 imóveis para uso habitacional apesar de insistir na substituição dos moradores por uma população de renda capaz de garantir retorno direto aos investimentos, em função do que entre 2001 e 2003 foram despejadas 80% das 1.674 famílias de baixa renda que ainda habitavam a poligonal do Programa. As famílias remanescentes, articuladas na reivindicação pelo direito de permanência formaram, em 2002, a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH) que, recorrendo ao legislativo e ao Ministério Público da Bahia, conseguiu ajuizar uma ação civil pública de embargo ao projeto. O apoio do Governo Federal por meio do IPHAN, Ministério da Cultura e Ministério das Cidades condicionou a disponibilização de recursos à permanência dos moradores. Além de que as repercussões internacionais, com as visitas das Relatorias de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2004, contribuíram para a negociação do Termo de Ajustamento de Conduta em 2005, que obrigava o Governo do Estado a garantir moradias para as famílias, além de outros equipamentos para o fortalecimento do CHS.

Com as imposições do TAC, a produção habitacional da 7ª etapa foi estruturada em dois programas: o Programa de Habitação de Interesse Social (PHIS) e o Programa de Habitação para Servidores Estaduais (PROHABIT), ambos inconclusos até o término deste trabalho. O primeiro, destinado a atender as imposições do TAC, previa 108 moradias e 13 pontos comerciais distribuídos em 21 imóveis com recursos do Ministério das Cidades e do Governo do Estado, previstos em cerca de 7,8 milhões de reais. As obras iniciadas em 2006 foram executadas pela Construtora CVP e pela

W Engenharia, que até 2018 tinham recuperado 20 imóveis abrigando 97 moradias, com um investimento total de mais de R\$9 milhões, restando um imóvel grande de 15 apartamentos ainda em obras.

O PROHABIT mantinha a ideia original de habitação para um público de renda superior. Foi destinado a servidores públicos e estimava a produção de 234 moradias e 42 pontos comerciais, distribuídos em 55 imóveis, com investimento de 15,6 milhões de reais provenientes do Programa Monumenta, do tesouro do Governo do Estado e do Programa Habitacional do Servidor Público (PHSP), também estadual. As obras foram iniciadas depois do PHIS, e ficaram a cargo da Construtora CSC e Terraza Engenharia, que, até 2018, haviam recuperado 21 imóveis com 61 apartamentos e 2 pontos comerciais, com recursos totais de cerca de 6 milhões de reais, restando ainda 2 imóveis em licitação e 26 pendentes de intervenção, que totalizavam mais 147 unidades habitacionais, e seis imóveis foram excluídos do programa.

A construção das moradias, apesar de representar uma conquista da população, não ocorreu sem conflitos entre os agentes. Além das moradias, o cumprimento do TAC prevê também a restituição dos antigos estabelecimentos comerciais, a construção de equipamentos sociais coletivos, a instalação de uma sede para a AMACH, e também no emprego de moradores na execução das obras. Pressupõe ainda a participação da comunidade nas deliberações do programa através de uma instância de governança participativa. Entretanto, a maior parte dessas exigências não foi atendida de forma plena, o que acarreta novos conflitos entre Estado e população, que se estendem ainda a questões relativas à regularização fundiária das moradias entregues, atualização do cadastro de beneficiários, inconformidades de projeto, defeitos construtivos e manutenção dos imóveis.

A inclusão de moradias e favorecimento da comunidade local na reconfiguração da 7ª Etapa foram possibilitados por diretrizes e avanços institucionais decorrentes do movimento nacional pela reforma urbana, tais como a criação e implantação do Ministério das Cidades, Estatuto das Cidades e o Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Na esteira desses acontecimentos também foram elaborados para o Centro Histórico de Salvador outros projetos habitacionais minimamente exitosos e ainda um novo plano urbanístico de reabilitação em 2010. O Programa Rememorar, de 2005, produziu 41 moradias para famílias de até 6 salários mínimos, e o programa de Requalificação Urbana do Pilar, de 2012, com 107 moradias para famílias de baixíssima renda que habitavam ocupações irregulares na área,

muito embora as previsões fossem muito mais abrangentes. O investimento nos programas totalizou cerca de 6,7 milhões de reais. O reassentamento das 47 famílias da Vila Nova Esperança, com previsão recursos de quase 8 milhões de reais teve as obras iniciadas em 2012 e paralisadas para reformulações no projeto, enquanto as famílias seguem reivindicando direitos e soluções. Durante a elaboração deste trabalho teve-se também notícia de outros projetos habitacionais em tramitação pelas instituições do Estado, estimando uma produção de cerca de 600 moradias, e assim, juntamente com a 7ª Etapa, esses projetos ilustram um quadro sumário da principal produção habitacional para a área.

A adoção da teoria dos Campos de Pierre Bourdieu (1983) como referencial teórico nos permite analisar o Centro Histórico como uma arena onde agentes dominantes e dominados disputam para que prevaleçam seus interesses. No caso da 7ª etapa, a disputa se evidencia entre a comunidade de moradores e o governo do estado, e tem como objeto a ocupação de um determinado território do Centro Histórico. Polariza-se, de um lado, em favor da construção de moradias para a permanência da população local e, do outro, em prol de um remanejamento dessa população para se viabilizem usos de interesses particulares do Estado. Nesse quesito, o trabalho se relaciona com a concepção de Christian Topalov (1979) sobre a urbanização capitalista, quando aponta que, nas aglomerações urbanas, as ações do Estado tendem a favorecer a acumulação de capitais por parte dos agentes dominantes.

A complexidade do tema e o volume de dados nos levou a estruturar esta dissertação em três capítulos, com o objetivo de dar clareza e lógica ao objeto da pesquisa. O primeiro capítulo conceitua a teoria dos campos enquanto referencial teórico e aplica sua análise abordando a trajetória histórica e cronológica do desenvolvimento urbano do centro histórico de Salvador, com foco na questão habitacional. Após contextualizar a formação e a situação atual de um cenário urbano paradoxal que associa grande demanda habitacional e elevada vacância imobiliária no centro da cidade, traz uma revisão das medidas tomadas pela administração pública para sua recuperação física e social, a partir dos anos 1940 até a última década, destacando de que modo abordaram o tema da habitação. Neste trajeto, contextualiza o projeto da 7ª Etapa e expõe de forma sumária os resultados

quantitativos dos casos mais relevantes de projetos habitacionais efetivamente executados na área nas duas últimas décadas.

O segundo capítulo descreve propriamente o processo histórico de realização do projeto da 7ª etapa, entre 2000 e 2018. Inicialmente, faz uma revisão das disputas deste campo, que caracterizaram o processo sócio-político que conduziu à reestruturação a proposta original da 7ª Etapa. Em seguida expõe os dados quantitativos das obras efetivamente realizadas desde então até o momento de conclusão da pesquisa, em 2018. Tais dados foram obtidos em três momentos: 2010, 2014 e 2018, de modo que, o intervalo temporal entre eles faz com que certos critérios, altamente mutáveis, como configurações projetuais e valores monetários possam admitir discrepâncias. Tornou-se necessário abordar e analisar alguns dos principais conflitos que atualmente acirram as tensões entre a comunidade de moradores e o poder público, derivados, em primeira instância, de um descumprimento flagrante do TAC. Aqui se aprofundam dois pontos principais: a questão da qualidade construtiva e manutenção dos imóveis, e a questão da supressão dos pontos comerciais.

O terceiro capítulo analisa as condições específicas para a produção habitacional da 7ª Etapa, sobre o suporte dos conceitos trazidos por Topalov (1979) da urbanização como o resultado de um conjunto de relações capitalistas de produção. Procura-se identificar os principais elementos que tipificaram o modelo de produção habitacional pública da 7ª Etapa, através de cinco condições específicas, consideradas metodologicamente como determinantes e conceituadas no capítulo. A compreensão destes elementos nos dá a dimensão da complexidade e limitações da conjuntura que possibilitou a produção habitacional para um grupo específico de famílias de baixa renda na área do Centro Histórico, e possibilita refletir sobre resultados práticos que este modelo proporcionou.

Além da revisão bibliográfica sobre o tema, as informações da pesquisa empírica foram obtidas com a participação na pesquisa do Observatório do Centro Antigo, na Perícia Popular do Centro Histórico de Salvador e também por meio de entrevistas com agentes envolvidos no programa da 7ª Etapa.

A pesquisa do Observatório do Centro Antigo de Salvador foi desenvolvida entre os anos de 2017 e 2018, vinculada ao PPGAU da UFBA e coordenada pelo prof. Paulo Ormino de Azevedo e Márcia Sant'Anna, sendo este autor um dos seus integrantes. Com base na coleta de dados em três principais eixos: investimentos monetários, movimentos sociais e situação fundiária e de uso do solo, a pesquisa

elaborou um diagnóstico urbanístico da área no período, com vistas à exposição na convenção da Rede do Patrimônio Histórico-cultural Iberoamericano – Rede PHI, cujos dados subsidiaram a realização deste trabalho.

A Perícia Popular do Centro foi uma ação coletiva empreendida em parceria entre a UFBA e a comunidade de moradores da 7ª Etapa com o objetivo de avaliar a implementação das medidas previstas no TAC, onde a participação deste autor se deu por meio Ação Curricular em Comunidade e Sociedade (ACCS) de mesmo nome, coordenada pela profa. Glória Cecília Figueiredo e prof. Convidado Brais Estévez Vilariño. Nesta oportunidade foi possível presenciar a relação entre a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH) e a Companhia de desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) por meio da participação em: reunião entre AMACH e o Ministério Público em 01/11/2017; audiência pública com a participação da AMACH, Conder e Sedur em 30/11/2017; reuniões do Grupo de Trabalho para reativação do comitê gestor em 18/12/2018 e 08/01/2018; múltiplos encontros com os moradores e membros dos órgãos públicos para a coleta de entrevistas.

Os dados quantitativos referentes às obras da 7ª Etapa foram obtidos em arquivos digitais fornecidos pela Superintendência de Planejamento (SUPLA) e pela Superintendência de Obras Públicas (SUOP), da Diretoria do Centro Antigo de Salvador – DIRCAS, órgãos inferiores da CONDER.

Este trabalho se justifica, portanto, por contribuir para o quadro de pesquisas sobre a produção habitacional em áreas centrais, ao abordar a complexidade das condições encontradas no Centro Histórico de Salvador, as disputas de interesse que interferem na sua efetivação, e o lugar que o tema ocupa no âmbito das políticas de preservação e das políticas habitacionais setoriais. Com a identificação dos elementos deste estudo de caso específico, este trabalho pretende fornecer insumos para facilitar a compreensão de processos urbanos de produção habitacional nos centros históricos de outros municípios brasileiros.



# **CAPÍTULO 1**





## INICIATIVAS PARA PRESERVAÇÃO E HABITAÇÃO NO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR

O presente capítulo trata do Centro Antigo de Salvador (CAS), discutindo-se a demanda habitacional do Centro Histórico de Salvador (CHS) e o modo em que os diversos programas de intervenção urbana abordaram a questão ao longo dos séculos XX e início do XXI. Antes, é importante, delimitar o recorte territorial utilizado neste trabalho. Para as áreas do CAS e CHS considera-se as definições do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) de 1984 – quando foi criada a Área de Tombamento do Centro Histórico de Salvador, denominada Poligonal IPHAN – e do Decreto Municipal 3.289/1983 para a criação da Área de Proteção Rigorosa (APR) ao Patrimônio Cultural e Paisagístico de Salvador e a delimitação mais abrangente de seu entorno – área contígua à APR, como Centro Antigo de Salvador, conforme Figura 1. Logo, a área delimitada como CAS compreende onze bairros: Centro, Barris, Tororó, Nazaré, Saúde, Barbalho, Macaúbas, parte do espigão da Liberdade, Comércio e Santo Antônio, além de abranger a poligonal da área tombada do Centro Histórico de Salvador. Por sua vez, o CHS se estende do Mosteiro São Bento, na Avenida Sete de Setembro, até o bairro de Santo Antônio Além do Carmo, englobando, assim, o Pelourinho.

**Figura 1.** Mapa de delimitação do CAS e CHS

Fonte: Conder. Serviço WMS de ortofotos, 2010. PMS. Centro Antigo de Salvador, Lei 3.289 de 1983. Sephan/Unesco. Tombamento do Centro Histórico, 1984. Elaboração: SILVA; CERCHIARI (2019).

Primeiramente, este capítulo apresenta a conceituação da teoria dos campos de Bourdieu (1983), procurando detalhar os elementos teóricos que fundamentam a análise macro do objeto de estudo. Em seguida, traz um apanhado dos principais fatos históricos que contribuíram para o esvaziamento, degradação física e transformação social do CAS e, por conseguinte, do CHS, a partir do alvorecer do desenvolvimento da industrialização em Salvador e entorno, dando ensejo a uma exposição ao quadro atual da demanda habitacional e vacância imobiliária nas áreas, em paralelo com a situação a nível nacional. Por fim, recorda o histórico das intervenções urbanas no CHS, a fim de demonstrar como o modelo europeu de preservação do patrimônio edificado com vistas ao fomento da indústria turística prevaleceu sobre as iniciativas de produção habitacional e preservação da população local.

## 1.1 A TEORIA DOS CAMPOS APLICADA AO CHS

A teoria dos Campos é um conceito teórico formulado por Pierre Bourdieu, cuja obra traz grandes reflexões sobre a sociedade e os combates sociais a ela inerentes, a fim de constituir elementos com os quais possamos interpretá-los e neles intervir. O conceito de Campo é um modelo teórico pelo qual se pode analisar diferentes universos, dentre os quais, os processos urbanos do Centro Histórico de Salvador, objeto deste trabalho.

Um *Campo* é um espaço estruturado de posições que são disputadas permanentemente pelos agentes nele inseridos. O estado das posições em

determinado instante configura o que o autor chama de *estrutura do campo*. Este estado, porém, é sempre transitório, uma vez que os campos são dinâmicos, nunca estáticos, e a *estrutura do campo* admite sempre novas variações, em função dos movimentos dos seus agentes em busca de melhores posições. Posições dominantes são obtidas através da acumulação de capitais específicos ao longo da disputa. Esses capitais são valorados de acordo com as características de cada campo, e a sua distribuição define um “estado da relação de forças entre os agentes ou as instituições envolvidas na luta” (BOURDIEU, 1983, p.120).

A disputa nos campos é regida por leis próprias. Bourdieu (1983, p. 89) explica que para que se forme um campo “é preciso que haja objetos em disputa e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de hábitos que impliquem conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas”. Assim, as estratégias dos agentes de um campo são orientadas por mecanismos específicos de atuação, que constituem o que o autor denomina de *habitus*. Conforme conceituado pelo autor, o *habitus* traduz a familiaridade do agente com as práticas do campo, implica “o conhecimento e o reconhecimento das leis imanentes do jogo, [...] é ao mesmo tempo um ‘ofício’, um capital de técnicas, de referências, um conjunto de ‘crenças’, [...] propriedades que se ligam à história da disciplina”. (BOURDIEU, 1983, p.120). O Hábitus é uma forma de agir conforme um grupo de regras interiorizadas por todos, sendo construído historicamente e preso ao meio. Funciona com um esquema padrão de ação, percepção e reflexão adotado pelos agentes. O hábitus do campo é condição elementar de seu funcionamento ao passo que também é legitimado por ele. Para Bourdieu (1983, p. 90):

A estrutura do campo é um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta ou, se preferirmos, da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores. Esta estrutura, que está na origem das estratégias destinadas a transformá-la, também está sempre em jogo: as lutas cujo espaço é o campo têm por objeto o monopólio da violência legítima (autoridade específica) que é característica do campo considerado, isto é, em definitivo, a conservação ou a subversão da estrutura da distribuição do capital específico.

Portanto, um campo específico comporta um conjunto de agentes, que ocupam posições estruturadas em uma hierarquia dinâmica, e agem conforme um grupo de regras (hábitus) em disputa pela acumulação de capitais específicos, que lhes credenciam posições mais dominantes em busca do monopólio da violência legítima.

O lugar que indivíduos ocupam na estrutura sinaliza suas tomadas de posição. Existem dois tipos de atitudes: aceitação das normas, denominada ortodoxia, e a contestação delas, a heresia. Aqueles que monopolizam os capitais específicos dentro da relação de força criam estratégias para manutenção e conservação do seu poder, defendendo a ortodoxia, ou seja, as coisas como são. Já aqueles que possuem menos capital, muitas vezes, recém-chegados no jogo, se apoiam em estratégias heterodoxas, o que caracteriza a ação herética. Para Bourdieu, os recém-chegados que pretendem entrar no Campo têm que pagar um direito de entrada que consiste no reconhecimento e aceitação das leis gerais e dos interesses fundamentais do Campo, de forma que, para disputar posições de dominação, adotam posturas de subversão, mantendo-se, no entanto, dentro dos limites definidos para o Campo, sob pena de exclusão.

Há também no jogo um acordo para que seja mantido o que é inerente ao próprio campo, contribuindo para a reprodução do jogo como ele é. Todos aqueles nele inseridos têm em comum um certo número de interesses fundamentais, que dizem respeito a tudo o que está ligado à própria existência do Campo, de forma que há certa cumplicidade entre os envolvidos no jogo. Mesmo aqueles de grupos opostos pactuam um acordo tácito sobre aquilo que merece que se lute, que fica “recalcado no que é obvio, deixado no estado de doxa” (BOURDIEU, 1983, p.121). Doxa, do grego, significa crença comum, ou opinião popular, referido na filosofia clássica como oposição ao saber verdadeiro (*epísteme*). Constitui um sistema ou conjunto de juízos que uma sociedade elabora em um determinado momento histórico supondo tratar-se de uma verdade óbvia, ou evidência natural, mas que para a filosofia não passa de crença ingênua, a ser superada pela obtenção do verdadeiro conhecimento. É em defesa da doxa estabelecida no campo que os dominantes são obrigados a sair do silêncio.

Os campos são lugares de contínuas revoluções parciais, que se tratam de modificações relativas às posições e às interpretações da doxa, mas que, no entanto, não alteram os fundamentos do próprio jogo. As revoluções totais dentro do campo, ou seja, a destituição do próprio jogo, são inibidas precisamente pelo “investimento, em tempo, em esforços, etc. que a entrada no jogo supõe” (BOURDIEU, 1983, p.122). Esta compreensão teórica conduzirá a análise das disputas em jogo no momento atual das intervenções no centro histórico de Salvador.

A compreensão da 7ª Etapa pela teoria bourdiana, neste trabalho, se propõe de forma experimental, de modo que a identificação dos elementos teóricos dos campos nos permita interpretar as suas relações. Não partimos de uma ideia pré-concebida acerca dos limites do Campo onde se insere nosso objeto de estudo. Ao contrário, compreendemos que a identificação dos seus elementos em primeiro lugar possibilitará obtermos a noção de sua dimensão.

Destarte, podemos conceber um esboço desses elementos, que serão detalhados ao longo da análise. Em nosso contexto de estudo, a priori, o **objeto de disputa** trata-se da ocupação do Centro Histórico, ou de uma área específica dentro dele, e a utilização seu estoque imobiliário em função dos interesses fundamentais dos agentes em jogo, dentre os quais figuram: a comunidade de moradores, órgãos governamentais de diferentes esferas, o ministério público, instituições sociais, os órgãos internacionais de financiamento, as empresas construtoras, os agentes privados com interesses de reprodução ampliada do seu capital na área. Esses agentes disputam capitais específicos de diferentes ordens, dentre as quais: social, econômica, política e jurídica. Esses aspectos podem ser compreendidos como centros específicos de acumulação de capital.

Esta disputa se define em duas vertentes opostas: uma delas a favor da permanência da população local e destinação do estoque imobiliário para a produção de moradias populares e equipamentos de apoio, e a outra em prol da remoção dessa população e destinação do estoque imobiliário para finalidades relacionadas à indústria turística e a valorização de capitais imobiliários.

## 1.2 ESVAZIAMENTO, POPULARIZAÇÃO E DEGRADAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR

As origens do esvaziamento do Centro Antigo de Salvador, mais especificamente do então distrito da Sé e suas adjacências, remontam ao final do século XIX, em decorrência da evasão de uma população burguesa que o ocupava, em consequência do intenso afluxo de moradores do campo para a cidade. Foram resultados de uma conjuntura formada com a abolição da escravatura associada ao início do desenvolvimento industrial da cidade e, conseqüentemente, à construção de novas relações de trabalho.

Conforme Mourad (2011), essa área central sofreu mudanças progressivas em sua estrutura espacial e estratificação social. Isso ocorreu em razão do “deslocamento da população mais abastada [do centro] em busca de uma cidade inspirada no ideário europeu e com a ocupação dos espaços vazios por uma nova população, composta de migrantes da zona rural e ex-escravos” (MOURAD, 2011, p. 68 – acréscimo nosso).

Pode-se compreender que a difusão das formas de trabalho e moradia não foram possíveis sem inevitáveis níveis de informalidade das práticas em paralelo a um despreparo institucional da administração pública no que respeita a observância de sua função social quando Azevedo (2009) afirma que

Para sobreviver, esta enorme massa humana invadiu o centro da cidade com comércios e serviços que se desenvolve[ram] em plena rua e praças públicas. Os primitivos ocupantes, incomodados pela expansão do setor terciário e pela ocupação dos espaços públicos por hordas de ambulantes, se deslocaram para localidades menos centrais, alugando seus imóveis a camadas sociais menos favorecidas, que, por sua vez, sub-alugaram a pessoas ainda mais pobres, desencadeando o processo de encortiçamento do centro (AZEVEDO, 2009, p. 97– alteração nossa).

O autor ressalta que éessa população, excluída da formalidade, que habita e move o velho centro até hoje (AZEVEDO, 2009). Já Saule Júnior e Cardoso (2005) comentam que, por tudo isso, desde a década de 1930, o Pelourinho já era associado ao encortiçamento, decadência, criminalidade e prostituição.

Um conjunto de fatores, dentre os quais o fim da escravatura, o declínio da economia agrícola e o surgimento das indústrias na capital, foi responsável pela massiva migração campo-cidade, acarretando vigoroso adensamento populacional no núcleo urbano, concomitante a uma ampliação da informalidade das atividades econômicas. Contudo, foi durante a segunda metade do século XX, que a cidade de Salvador, ainda de traços coloniais e com uma população de aproximadamente 290 mil habitantes, conheceu uma expansão radical do seu território marcada pela dispersão populacional, verticalização, espraiamento e alteração dos padrões de consumo – notadamente pelo surgimento dos *shopping centers* (GORDILHO-SOUZA, 2012, p. 6). Além do mais, o declínio dos ciclos agrícolas emergentes<sup>1</sup>, em razão da crise econômica de 1930, e a conjuntura econômica do pós-guerra oportunizaram o grande aporte de capitais transnacionais no parque industrial brasileiro, favorecendo a consolidação da grande indústria que era impulsionada pelo início da exploração do petróleo na década de 1950 (AZEVEDO, 2009).

---

<sup>1</sup> Notadamente o ciclo do cacau (1890 - 1960).

Ao final da década de 1970 já se encontravam instalados o Complexo Industrial de Aratu (CIA)<sup>2</sup>, o Polo Petroquímico de Camaçari<sup>3</sup> e o Terminal de Madre de Deus<sup>4</sup>. Sobre esse cenário, Fernandes (2011, p. 30) comenta que

[...] o novo modelo de expansão urbana, advindo da mudança do padrão de crescimento de Salvador para uma lógica industrial - metropolitana, [...] marcado por diversas ações intraurbanas [...] acelera[ram] ainda mais o processo de perda de ritmo de crescimento da área central da cidade.

As funções urbanas: comerciais, financeiras, de administração pública, de lazer e vida noturna; se dispersaram ao passo que surgiram novos polos comerciais, industriais e administrativos na cidade. Essa diversidade de centros especializados absorveram os investimentos urbanos, e reestruturaram a cidade de modo a contrapor o centro antigo a uma série de novas centralidades, em geral, monofuncionais e estanques, no sentido da integração física e social. Grosso modo, atividades de consumo se trasladavam para a localidade do Shopping Center Iguatemi e Terminal Rodoviário, a administração estadual se transferia para o Centro Administrativo da Bahia (CAB), e as atividades industriais se voltavam para o Centro Industrial de Aratu e Polo Petroquímico de Camaçari.

Conectados e distanciados pelas numerosas avenidas de vale e a Av. Paralela, essas centralidades contrapõem-se com o Centro Antigo de Salvador, que fica relegado a uma função secundária, ainda que mantenha grande riqueza cultural e patrimonial, que conhece paulatinamente se degradou (e degrada) com o abandono e arruinamento de grande parte de suas edificações (AZEVEDO, 2009).

De acordo com Mourad (2011), o processo de esvaziamento, fragmentação e deslocamento das funções, bem como a popularização do centro antigo, acentuou-se na década de 1970. A população das classes alta e média evadiu para novas áreas de expansão urbana, no sentido dos bairros de Nazaré, Garcia, Canela, Vitória, Graça, Barra, e dispuseram seus imóveis para os recém-chegados, que foram locados, sublocados e subdivididos em pequenos cubículos, dando origem a novos cortiços.

Por outro lado, conforme afirma Azevedo (2009) foi, a partir de 1960, que o centro antigo conheceu as primeiras iniciativas de preservação. Todavia, o autor aponta que essas transitaram por diversas fases e orientações, variando em função

---

<sup>2</sup>Inaugurado em 1967.

<sup>3</sup>Teve as operações iniciadas em 1978.

<sup>4</sup>Inaugurado na década de 1950.

das políticas, governos e disponibilidade de recursos, mas eram, sobretudo, marcadas pela priorização de uma infraestruturação para atender ao mercado turístico e a incapacidade de solucionar satisfatoriamente as questões sociais da área. Do mesmo modo, Sant'Anna (2008, p. 44 – acréscimo nosso) declara que “raros foram aqueles [planos, projetos e propostas] que abordaram o problema de modo global e em todas as suas dimensões, como se a preservação dessa paisagem urbana pudesse ser alcançada de modo independente da dinâmica de relações e funções que produzem o espaço maior no qual ela se insere”.

### **1.2.1 Demanda habitacional e vacância imobiliária entre o final do século XX e o início do século XXI**

A partir de 1992, com o “Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador” do Governo do Estado da Bahia<sup>5</sup>, a área conheceu grandes transformações, uma vez que o objetivo era converter o Pelourinho em um *shopping center* a céu aberto, para as classes média e altas, além de turistas estrangeiros. O Programa “transformou de forma autoritária e excludente o uso de aproximadamente 443 imóveis, implantou e complementou redes de infraestrutura, executou três estacionamentos, nove monumentos tombados foram restaurados e seis praças agenciadas” (MOURAD, 2011, p. 78). Destaca-se que as intervenções realizadas ocorreram com a expulsão da população residente.

A evasão populacional sofrida na área a partir dessa intervenção é retratada ao se comparar os censos demográficos dos anos de 1991 e 2010. O número de habitantes do Centro Antigo de Salvador (CAS) era de 86.740 em 1991 e passou para 77.721 no ano de 2010. Com relação a área do Centro Histórico de Salvador (CHS), o número de residentes em 1991 era de 11.949 e passou para 5.985 habitantes em 2010. Em termos de densidade demográfica, o CAS, com área de 645,95ha, possuía 134,28Hab/ha, em 1991, passando a ter 120Hab/ha em 2010. Por sua vez, o CHS, com área de 78,28ha, possuía 152,65Hab/ha em 1991 passando para 76Hab/ha em 2010 (TABELA 1). Houve, portanto, uma redução em densidade demográfica tanto no CAS quanto no CHS. A evasão populacional no período foi de 50% no Centro Histórico e 10% no Centro Antigo, ao passo que, no mesmo intervalo, observou-se crescimento

---

<sup>5</sup> Sob a gestão de Antônio Carlos Magalhães (1991 - 1994).



da população e incremento da densidade demográfica em Salvador. Esses dados sinalizam os reflexos do Programa de Recuperação.

**Tabela 1.** Dados demográficos do CAS, CHS e Salvador entre 1991 e 2010

Atributo	CAS		CHS		SALVADOR	
	1991	2010	1991	2010	1991	2010
Área (ha)	645,95		78,28		31.986	
População (Hab)	86.740	77.721	11.949	5.985	2.077.108	2.675.656
Densidade demográfica (Hab/ha)	134,28	120,32	152,64	76,46	64,93	83,65

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 1991; Censo Demográfico 2010. Elaboração do autor (2019).

Junto com o esvaziamento, cresceu também a subutilização e deterioração dos imóveis. Em 2010, do total de 16.687 imóveis contabilizados no CAS, 1.101 ou 6% encontravam-se vazios, sendo que 484 (ou 44%) eram edificações fechadas, 466 (ou 42%) estavam em ruínas e 149 (ou 14%) eram terrenos baldios (BAHIA, 2010). Atualizados esses dados, em 2014, o número de imóveis vagos subiu para 1.400, representando 8,4% dos imóveis. Grande também era a situação de fechamento parcial das edificações, com utilização exclusiva do pavimento térreo, ainda que não contabilizadas nos registros acima (BAHIA, 2014).

A concentração de imóveis vazios era praticamente o dobro no CHS que no CAS, tendo em conta a proporcionalidade da área e o número de imóveis de cada poligonal. No CAS, considerando a área 645,95ha, os 1.400 imóveis vazios perfaziam uma média de 2,16 imóveis por hectare. Já no CHS, cuja área é de 78,28ha, os 380 imóveis vazios<sup>6</sup> perfaziam uma média de 4,9 imóveis por hectare, e representavam 15,9% do total de 2.393 imóveis (OBSERVA-CAS, 2018), conforme Tabela 2.

Vale ressaltar que muitos desses imóveis considerados como vazios nas pesquisas abrigam famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade, que permanecem invisibilizadas pelas estatísticas oficiais.

**Tabela 2.** Caracterização dos imóveis vazios no CAS e CHS (2014)

Atributo	CAS	CHS
Área (ha)	645,95	78,28
Total de imóveis	16.687	2.393
Imóveis vacantes (baldios, fechados ou em ruínas)	1400	380
Densidade de imóveis vacantes (Imóveis/ha)	25,83	30,57
Porcentagem de imóveis vacantes	8,39%	15,88%

Fonte: IBGE; OBSERVA-CAS (2018). Elaboração do autor (2019).

<sup>6</sup> Mapeamento feito pelo Observatório do Centro Antigo de Salvador (OBSERVA CAS).

Comparando-se o número de imóveis vagos nas cidades brasileiras com a sua demanda habitacional verifica-se a contradição vivida por estas. O déficit habitacional de 119.536 moradias na Região Metropolitana de Salvador, que representava 3% dos 3,92 milhões de habitantes (IBGE, 2014<sup>7</sup>), era inferior à quantidade de imóveis vagos na área urbana, contabilizados em 192.681 unidades<sup>8</sup> (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

O mesmo se visualiza em escala nacional. Em 2014, o déficit habitacional<sup>9</sup> urbano nacional era de 5,32 milhões<sup>10</sup> (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016), que representa 1,24% da população – 204,2 milhões de habitantes (IBGE, 2010). Esse número quase se equipara com as 5,019 milhões de unidades habitacionais vagas<sup>11</sup>, o que denuncia o profundo sub-aproveitamento do estoque imobiliário. Considerando a situação hipotética da total utilização desse estoque ocioso, Bonduki (2008, p. 86) nos mostra que esse teria o potencial virtual de atender a 83% da demanda habitacional do país.

A esmagadora maioria da demanda brasileira, 84,4%, era relativa às famílias que recebem até 3 salários mínimos, 9,5% para famílias na faixa de 3 a 5 salários, 4,7% para famílias na faixa de 5 a 10 salários e 1,4% para mais de 10 salários (TABELA 3). Em Salvador, os percentuais para as mesmas faixas são de, respectivamente, 88,3%, 5,9%, 4% e 1,9% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 36).

**Tabela 3.** Demanda habitacional por faixa de renda (2016)

<b>Abrangência</b>	<b>até 3 SM</b>	<b>3 a 5 SM</b>	<b>5 a 10 SM</b>	<b>&gt; 10SM</b>
<b>Brasil</b>	84,40%	9,50%	4,70%	1,40%
<b>Salvador</b>	88,30%	5,90%	4,00%	1,90%

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2016). Elaboração do autor (2019).

Esse quadro não é diferente no CAS e CHS. A demanda de moradia por parte da comunidade local é grande. Dentre os 27 movimentos sociais identificados pelo Observatório do Centro Antigo de Salvador, o OBSERVA CAS, a maioria reivindica moradia digna localizada no próprio centro (OBSERVA CAS, 2018).

<sup>7</sup> Banco de dados do Sidra/IBGE

<sup>8</sup> Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção.

<sup>9</sup> Déficit quantitativo, por reposição ou incremento do estoque. Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.18.

<sup>10</sup> Habitações inadequadas para a habitação. Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.23

<sup>11</sup> Sem considerar os domicílios carentes de melhorias, que compõem o déficit qualitativo, situadas em áreas carentes de infraestrutura, em muitos casos ocupações informais com o predomínio da autoconstrução, cujos números são ainda maiores. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p.29-39)

Ademais, analisando o nível de instrução, que guarda relação direta com a média de renda, tinha-se que dos 77.721 habitantes do CAS no ano de 2010, 41,2%, não tinha instrução formal, 32,4% concluíram o nível médio e apenas 10% tinham nível superior. A média do rendimento familiar era de R\$ 1.471,11. No CHS a pobreza era maior. Em 2010, dos 5.985 de habitantes da área 40,3% não tinham instrução ou tinham ensino fundamental incompleto, 19,7% possuíam fundamental completo ou ensino médio incompleto, 36,1% possuíam ensino médio completo ou superior incompleto e apenas 3,9% tinha o terceiro grau completo. Sendo que a renda média era de R\$ 824,00 (BAHIA, 2014, p. 35).

### 1.3 PANORAMA HISTÓRICO SOBRE AS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO NO CHS: A CONSTRUÇÃO DE UMA DOXA.

A ideia de patrimônio histórico edificado surge no Renascimento, época em que a canonização dos modelos arquitetônicos da Antiguidade Clássica ocorreu em função da ressignificação dos valores atribuídos aos seus estilos arquitetônicos e técnicas construtivas. Após a Revolução Francesa surgem na França as primeiras organizações ligadas à preservação do patrimônio edificado, que se ampliaram no século XIX e XX em função do crescimento populacional, industrialização, e guerras, que provocaram a devastação de muitas cidades europeias (CHOAY, 2006). Pode-se observar que, historicamente, as iniciativas de preservação ocorrem a reboque de acontecimentos sociais que põem em risco a integridade do patrimônio edificado.

A partir do século XX, os conceitos referentes à preservação do patrimônio edificado são consolidados por meio de tratados internacionais, dando origem às cartas patrimoniais. As primeiras cartas, da década de 1930, enfatizavam o valor histórico dos monumentos e tratavam da preservação dos seus contextos urbanos, em tempos de o ideário modernista preconizava um urbanismo demolidor. (MACHADO, 2016). Em Salvador, o reconhecimento dos primeiros bens patrimoniais foi contemporâneo aos primeiros estudos para requalificação do Centro Antigo de Salvador, feitos pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS) em 1943, com propostas modernistas radicais de renovação urbana para demolição dos antigos sobrados e construção de novos edifícios modernos. Estas, não chegaram a ser executadas em razão da falta de recursos, que comprometeu a conclusão do plano (AZEVEDO, 2009, p. 100). O tombamento individual dos primeiros

imóveis<sup>12</sup> do centro foi feito pela então Secretaria do Patrimônio Artístico e Histórico Nacional (SPHAN) entre 1938 e 1945 (SANT'ANNA, 2004 apud REBOUÇAS, 2012), e os primeiros conjuntos urbanos<sup>13</sup>, em 1959 (AZEVEDO, 2009, p.100).

A preservação de monumentos isolados, entretanto, era insuficiente para atender à complexidade dos conflitos socioeconômicos urbanos de uma metrópole brasileira em contexto de globalização, de modo que, em 1960, o IPHAN, recorreu ao suporte da UNESCO para a preservação do patrimônio nacional, numa época em que "o turismo cultural inspirado nas experiências europeias do pós-guerra, era a palavra de ordem." (AZEVEDO, 2009).

O ano de 1967 era designado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) como "ano do turismo internacional", e a compreensão do ideário internacional acerca da requalificação de sítios de interesse histórico era refletido nas Normas de Quito, documento resultante de uma convenção promovida pela mesma organização, na cidade que dá nome ao documento. O tratado propagava a noção do valor econômico dos bens monumentais, justificando seu uso para o desenvolvimento de uma indústria turística. O contexto da época era marcado pelo crescimento das cidades latino-americanas, e os organismos internacionais eram conclamados a fomentar investimentos em turismo nos países emergentes, como bandeira do desenvolvimento (MACHADO, 2016).

Do ponto de vista exclusivamente turístico, **os monumentos são parte do equipamento de que se dispõe para operar essa indústria numa região determinada**, mas à medida que o monumento passa a servir ao uso a que se lhe destina, já não dependerá apenas do seu valor intrínseco, quer dizer, da sua significação ou interesse arqueológico, histórico ou artístico, mas também das circunstâncias adjetivas que concorram para ele e facilitem sua adequada utilização (DE QUITO, 1967, p.8 - grifos nossos).

Nesse sentido, se delinearam as orientações da cooperação técnica internacional. Como resultado imediato nasce o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC) (OLIVEIRA, 2015). O enfoque no potencial turístico como solução para as áreas centrais foi bem assimilado pelo Governo Militar que na época empreendia "o milagre econômico brasileiro" (AZEVEDO, 2009), e o BNH e demais órgãos foram convocados para financiar intervenções em edifícios tombados (ANDRADE JÚNIOR, 2014). Em Salvador, as intervenções seriam majoritariamente fundadas no relatório do especialista francês Michel Parent, que recomendava que os

---

<sup>12</sup>Cerca de 50 monumentos tombados isoladamente no período.

<sup>13</sup>Os conjuntos da Sé, do Paço e de Nossa Senhora da Conceição da Praia.

sobrados do Largo do Pelourinho e arredores, fossem restaurados e adaptados para fins comerciais, turísticos e culturais. (ANDRADE JÚNIOR, 2019). Assim, foi elaborado em 1969, o primeiro Plano Geral de Recuperação do Pelourinho, com vistas à obtenção de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse previa a remoção da população encortiçada, ambulantes e prostitutas para a implantação de atividades turísticas (SANT'ANNA 1995 apud AZEVEDO, 2009). Frustrada a obtenção dos recursos internacionais, o Plano original também não foi posto em prática, o que Azevedo (2009, p. 101) atribui a uma

[...] visão conservadora e paternalista das autoridades estatais, que não queriam enfrentar os grandes proprietários dos imóveis, dentre eles a igreja católica, as irmandades religiosas e as famílias tradicionais baianas. Tampouco se queria incomodar os habitantes e obrigá-los a assumir uma parte dos custos de recuperação aportados pelo município, que proporcionaram melhores condições de vida.

Em 1973 se institui o Programa das Cidades Históricas do Nordeste (PCH), vinculado ao IPHAN e aos Ministérios do Planejamento e da Educação e Cultura que se tornou a principal agência financiadora de obras de restauração e construção de equipamentos turísticos em cidades históricas do Nordeste (AZEVEDO, 2009). Os tratados internacionais<sup>14</sup> e relatórios consultivos da época já apontavam no sentido de estratégias de reabilitação integrando desenvolvimento turístico à dinâmica social dos centros históricos, alertando sobre os prejuízos da remoção da população local, (CORREA, 2012 apud OLIVEIRA, 2015).

No âmbito do programa federal, montou-se o Plano Diretor do Pelourinho (PLANDIP) em 1978, por iniciativa conjunta da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) e IPAC, com diretrizes incluindo a destinação de dois quarteirões para uso habitacional. Os recursos eram do próprio programa, da Empresa Nacional do Turismo (EMBRATUR) e do Governo da Bahia. Foram feitas 24 desapropriações, sem contestações judiciais (OLIVEIRA, 2015).

As ações principais foram voltadas para a restauração de alguns monumentos religiosos – como a Igreja do Rosário dos Pretos e a Catedral Basílica; a recuperação das fachadas do circuito turístico principal, que conecta o terreiro de Jesus ao Largo do Pelourinho; e a conversão de casarões em equipamentos turísticos – voltados à hotelaria, comércio e cultura – dentre os quais o Museu das Portas do Carmo, o

---

<sup>14</sup>Notadamente a Carta de Nairóbi, dentre outros.

Restaurante-Escola do Senac e o teatro anexo, “implementando parcialmente a proposta de Parent”, como ressalta Andrade Júnior (2019). Algumas medidas assistencialistas também foram tomadas, com a instalação de uma creche, uma escola profissionalizante e um centro de saúde em casarões recuperados (AZEVEDO, 2009; ANDRADE JÚNIOR, 2019).

As ações acima mencionadas consumiram não menos que 94% dos cerca de 10,7 milhões de dólares investidos no Pelourinho entre 1975 e 1982 (SANT’ANNA, 2015; CORREA, 2012 apud AZEVEDO, 2017), números que evidenciam a priorização do fomento ao turismo, em prejuízo dos investimentos em moradias. Um imóvel do IPAC foi restaurado e adaptado para alojar parte das 45 famílias precariamente instaladas no Solar Ferrão (OLIVEIRA, 2015). As demais moradias projetadas não vieram a se concretizar, contribuindo para isso a mudança de gestão do governo estadual e extinção do PCH em 1979 (OLIVEIRA, 2015). Oliveira (2015) ressalta o mérito do Programa, em âmbito nacional, quanto a sua valiosa contribuição para a salvaguarda de monumentos históricos, mas no cômputo geral as intervenções não foram capazes de enfrentar questões estruturais das áreas de intervenção, como a acessibilidade, moradia e o emprego (AZEVEDO, 2009).

Azevedo ressalta que, na década de 1980, com a crise econômica global que levou à extinção governo militar e do PCH, tornou-se notória a insustentabilidade do modelo das políticas adotadas até então. A situação do Centro Antigo retrocedera ao mesmo estado de degradação que se encontrava na década de 1960. O setor privado até então fora condicionado a permanecer inerte quanto à participação nas ações de recuperação da área, uma vez que todas as iniciativas até então haviam sido realizadas com investimento público (AZEVEDO, 2009).

O setor privado não se sensibilizou diante da questão, prevalecendo a lógica de favorecer a ruína dos casarões para desalojar os inquilinos e obter recursos públicos para sua recuperação, ou simplesmente transformá-lo em estacionamentos de alta rentabilidade (AZEVEDO, 2009, p. 103).

Apesar de novos estudos já apontarem a necessidade de um outro modelo de gestão que incluísse investimentos em moradias para a demanda contida por parte da população mais pobre de servidores públicos, (SANT’ANNA, 2001 apud AZEVEDO, 2009) a gestão estatal, sem recursos, foi incapaz de implementar novos projetos. Entre as décadas de 1970 e 1980, os valores de preservação pela comunidade internacional se expandem com a compreensão do campo social como

determinante para a recuperação das áreas centrais assume proeminência nos tratados internacionais. A convenção geral da UNESCO no ano de 1972 preconiza a ideia de patrimônio associado aos registros e cultura de um povo e testemunha da riqueza e diversidade da humanidade.

**Figura 2.** Deterioração física do CHS



Fonte: ANDRADE JUNIOR (2019).

A declaração de Amsterdã em 1975 aponta que reabilitação dos bairros antigos deve ser concebida e realizada, tanto quanto possível, sem modificações importantes da composição social dos habitantes, e de maneira tal, que todas as camadas da sociedade se beneficiem de uma operação financiada por fundos públicos. (OLIVEIRA, 2015, p.3). Em 1976, novos consensos registrados na Carta de Nairóbi assinalavam que a ambiência urbana que se deve preservar inclui os laços sociais, culturais e econômicos da área:

Cada conjunto histórico ou tradicional e sua ambiência deveria ser considerado em sua globalidade, como um todo coerente cujo equilíbrio e caráter específico dependem da síntese dos elementos que o compõem e compreendem tanto as atividades humanas como as construções, a estrutura espacial e as zonas circundantes. Dessa maneira, todos os elementos

válidos, incluídas as atividades humanas, desde as mais modestas, têm, relação ao conjunto uma significação que é preciso respeitar [...] Sua salvaguarda e integração na vida coletiva de nossa época deveriam ser uma obrigação para os governos e para os cidadãos dos Estados em cujo território se encontram (CARTA DE NAIRÓBI, 1976, p.3).

Com a ampliação dos valores de preservação pela comunidade internacional, a noção de patrimônio adquire uma escala mundial e são fundados alguns organismos internacionais, dentre eles o Fundo do Patrimônio Mundial, para financiamento de conjuntos dotados de valores universais.

A fim de cumprir as exigências para a obtenção de recursos dessas fontes, uma série de medidas de salvaguarda foram tomadas, dentre elas, a delimitação de uma Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP), em âmbito municipal — lei 3.289/1983 — seguida pelo tombamento federal do conjunto denominado Centro Histórico de Salvador (CHS), pelo IPHAN, em 1984, obtendo-se, no ano seguinte, a inscrição do conjunto do CHS na lista de Patrimônio Mundial da UNESCO. Posteriormente, em 2009, foi tombado da área do bairro do Comércio, abrangendo faixa ao longo do sopé da encosta.

A reboque desses acontecimentos e aspirando financiamento internacional (REBOUÇAS, 2012, p. 18), a Prefeitura de Salvador, pela primeira vez, assumiu o protagonismo das intervenções na área, sob gestão do prefeito Mário Kértész, dissidência do grupo político Carlista. Em 1986 foi inaugurado o Plano de Recuperação do Centro Histórico da Bahia, coordenado pela arquiteta Lina Bo Bardi, que tomou medidas emergenciais para estabilização de ruínas, e desenvolveu projetos de equipamentos culturais, como a Casa do Benin, a sede do Olodum, Fundação Pierre Verger e o Complexo da Barroquinha (AZEVEDO, 2009).

O principal mérito do programa residiu nas intervenções habitacionais experimentais realizadas na Ladeira da Misericórdia, com um viés mais propriamente socioeconômico que turístico, com o objetivo de não repetir os erros das ações anteriores. Procedeu-se a recuperação de imóveis para o uso misto, conjugando habitação e pequeno comércio, para preservar o tecido social e estimular as relações de vizinhança (ANDRADE JÚNIOR, 2014).

[...] estamos procurando juntar o trabalho à habitação [...] e um pequeno comércio: uma espécie de economia subterrânea [...] A ideia geral é de se fazer, embaixo, comércio de subsistência, 'sub'áquea', isto é, produção de comidas, pequenos trabalhos, recuperação, restauração, conserto de coisas. E, em cima, habitação. Aquilo que existe atualmente [1987] na Bahia é justamente este tipo de coisa (BARDI, 2008 apud ANDRADE JÚNIOR, 2014, p. 154 -155).



A intervenção, que se pretendia um plano piloto a ser replicado por todo o CHS (REBOUÇAS, 2012) não foi capaz de, isoladamente, obter resultados verdadeiramente exitosos. Contribuem para isso a difícil acessibilidade da área e à pequena escala da intervenção, insuficiente para fomentar o desenvolvimento socioeconômico dos seus moradores. No cômputo geral, as ações lograram o fortalecimento de certos movimentos sociais e culturais, favoreceram algum incremento no turismo da região e suavizaram algumas das situações sociais mais dramáticas, sem, no entanto, alcançar benefícios estruturais expressivos. As iniciativas municipais foram encerradas juntamente com a gestão do então prefeito, e não se estenderam pelas administrações seguintes (AZEVEDO, 2009).

Esse histórico de intervenções ilustra a trajetória da construção de um entendimento – ou crença – a respeito dos procedimentos para recuperar a área do Centro Histórico. A instalação deste entendimento no imaginário coletivo consiste na criação daquilo que Bourdieu denomina de “doxa”, ou “crença comum”. Cria-se um acordo tácito acerca da necessidade de preservação do patrimônio histórico e esta crença passa a fundamentar o *modus operandi* das instituições públicas para intervir na área. A Doxa a respeito da recuperação do CHS tem suas bases fundamentadas na ideia de patrimônio histórico e modelos de preservação europeus.

Analisando os fatos expostos com o instrumental da teoria dos campos, os tombamentos das décadas de 1930 e 40 podem ser compreendidos como as primeiras ações para tomada de posição dos agentes em cena no campo, na figura do IPHAN, fundamentando a doxa em construção na necessidade de se preservar o CHS. A influência dos tratados internacionais e as diretrizes derivadas dos acordos de cooperação técnica em favor de investimentos na indústria turística, nas décadas de 1960 e 70, representam a obtenção de capitais específicos de ordem técnica por parte dos órgãos públicos, que despontam como agentes dominantes no campo, e a criação do IPAC é nova tomada de posição. A obtenção de recursos internacionais para a execução do PCH pode ser compreendida como ganho de capitais específicos, de ordem financeira, assim como o alinhamento dos grupos governistas das esferas federal e estadual como ganho de capitais específicos de ordem política.

Configura-se, então, um primeiro momento da estrutura do campo do CHS, marcada pela dominância dos órgãos públicos em função da acumulação de capitais específicos de ordem técnica, financeira e política. Esses agentes conduziram

medidas em prol da recuperação da área pela via do fomento à indústria turística com empréstimos internacionais, com vistas a um rápido retorno monetário, instaurando no imaginário coletivo uma crença nesse modelo como padrão de ação. Pode-se observar a constituição de um *modus operandi* habitual fundado na adequação dos projetos urbanísticos em função da obtenção de empréstimos internacionais, no investimento exclusivo por parte do poder público sem a participação de agentes privados (proprietários e moradores), e na expulsão da população local. Pode-se considerar que estes elementos fazem parte do *hábitus* do campo.

As ações da prefeitura na década de 1980, caracterizadas pelas intervenções de uso misto e desenvolvimento socioeconômico da população, podem ser compreendidas como uma ação heterodoxa de um agente recém-chegado em busca da tomada de posições. Pode-se considerar que essas ações foram possibilitadas pela obtenção de algum capital específico, de ordem técnica, em função do entendimento internacional da época acerca da manutenção da população local como critério essencial para a intervenção em centros históricos, que anunciava transformações na doxa. Entretanto, as divergências entre o governo municipal frente aos governos estadual e federal, e o insucesso na obtenção de empréstimos internacionais impossibilitaram a obtenção de capitais específicos complementares, necessários, de ordem política e financeira, para a obtenção de uma posição de dominância.

### **1.3.1 Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (1992): A consolidação de um *hábitus* do campo**

Na década de 1990, o Centro Histórico de Salvador viria a conhecer um projeto de intervenção emblemático, que caracterizou a inauguração de um novo ciclo de intervenções, com consequências determinantes para a configuração da área como conhecemos hoje. A grandeza dessa intervenção deveu-se ao favorável alinhamento político entre governos estadual e federal, novamente sob a gestão do governador Antônio Carlos Magalhães (AZEVEDO, 2009).

O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador foi inaugurado em 1992 pelo Governo da Bahia e operado pelos Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC), a então Companhia de Desenvolvimento da Região

Metropolitana de Salvador (CONDER) e Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Era prometido grande empenho governamental para a recuperação da área.

De acordo com Mourad (2011, p. 80 - alteração nossa), o Programa “foi pensado e executado de acordo com um tipo de urbanismo excludente, que privilegia[va] as intervenções voltadas ao turismo em detrimento à manutenção dos moradores tradicionais”. A autora ainda afirma que o objetivo era a transformação do CHS em objeto de consumo, substituindo e/ou introduzindo novas funções, e, por conseguinte, refuncionalizando as relações sociais pré-existentes. O que se contrapôs a concepção sobre a proteção do patrimônio cultural introduzida pela Constituição Federal de 1988, em seus artigos 215 e 216, que englobava as práticas sociais dos diferentes grupos da sociedade a categoria de patrimônio.

Nesse tempo, o modelo de intervenção também negligenciou consensos internacionais já estabelecidos no âmbito da UNESCO e da OEA, que recomendavam menor interferência possível no contexto social da área. Esses, no que tange à função social do patrimônio, preservação do tecido socioeconômico tradicional e da identidade local, integração funcional com as demais áreas da cidade, planejamento participativo e ainda quanto à ação conjunta do estado e interesse privado.

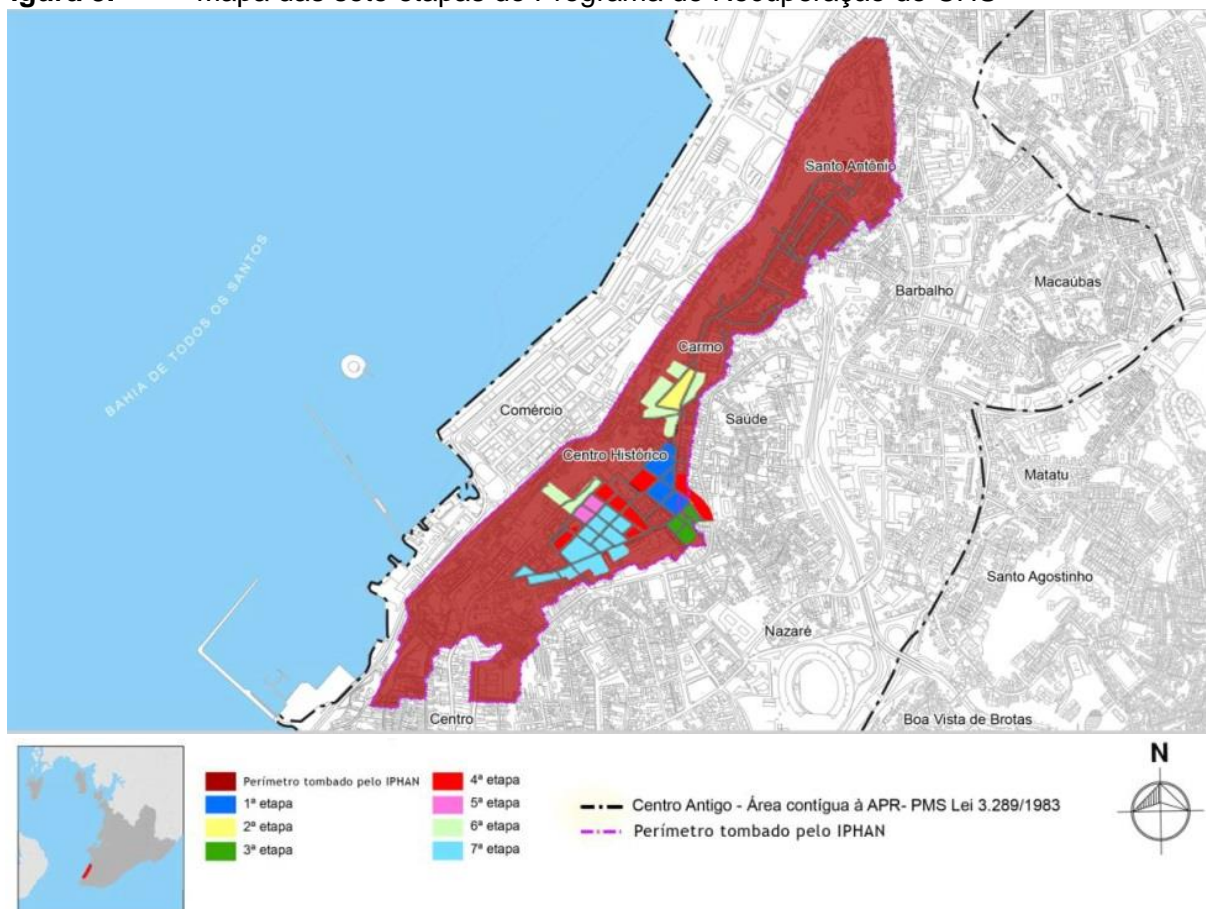
O Programa utilizava o velho receituário do apelo ao mercado turístico. Nessa perspectiva, o Programa foi implantado junto a uma potente estratégia de marketing urbano e político que vendia a ideia de um centro histórico transformado (AZEVEDO, 2009). Nas palavras do professor Paulo Ormino, "a intervenção de ACM foi mais no cartão postal que no CHS".

A execução do projeto original foi prevista em sete etapas, com intervenções setorizadas por quarteirões sistematicamente numerados. A execução da primeira à sexta etapa, entre os anos de 1992 e 1999, teve um investimento de cerca de US\$ 100 milhões, aportados essencialmente pelo Governo da Bahia, dos quais 56,5% destinados à requalificação do parque imobiliário, em sua maioria para comércio e serviços<sup>15</sup>, e 18,8% para animação para atrair turistas. Os monumentos receberam apenas 11,2%, e obras emergenciais 7,5% (AZEVEDO, 2017).

---

<sup>15</sup>Dentro deste montante estão contabilizados os valores liberados até então para a 7ª Etapa, que contabilizam US\$ 9.497.160,18 (R\$ 12.236.711,78, sendo o valor corrigido R\$ 30.390.912,60)

**Figura 3.** Mapa das sete etapas do Programa de Recuperação do CHS



Fonte: MOURAD (2019). Alterações do autor.

Os recursos foram injetados na recuperação de monumentos e edificações, instalação de novas atividades econômicas para o turismo, criação de praças para eventos no interior dos quarteirões e construção de estacionamentos estratégicos que eliminaram a circulação de veículos em diversas ruas do interior do CHS. Foram restaurados nove monumentos tombados e, ao todo, recuperados 531 imóveis, dos quais o Governo do Estado adquiriu 432 e obteve usufruto de outros 133, tornando-se o maior proprietário do CHS (GORDILHO-SOUZA, 2010). Os custos com desapropriações foram atenuados via negociações fundiárias especiais — comodato, doação, adjudicação, etc — feitas com proprietários (REBOUÇAS, 2012).

As medidas mais perniciosas foram aquelas tomadas relativas às moradias e habitantes do território de intervenção. Apesar da ideia inicial de se utilizar os pavimentos superiores dos imóveis para moradias (AZEVEDO, 2009), o que se assistiu foi a supressão da função habitacional das áreas de intervenção, com a erradicação sistemática dos cortiços juntamente com a expulsão da população

residente, essa, em sua grande maioria, negra e pobre, incapacitada de oferecer uma maior resistência devido à falta de articulação política. O que Azevedo (2009) atribui a um condicionamento social decorrente do habitual tratamento paternalista do então Governo.

A reação da comunidade foi pequena. Seus moradores, excluídos sociais, aceitaram uma pequena indenização porque sabiam que iriam se alojar em sobrados abandonados e favelas próximas. As duas maiores associações, o Olodum e a Acopelô, cooptados pelo governador Antônio Carlos Magalhães, não saíram em defesa dos moradores. (AZEVEDO, 2017, p. 2)

Para Mourad (2011, p.100), “o Estado queria tornar despercebida, senão invisível, a população pobre residente”. Ao final, com a execução da intervenção nas seis etapas, foram relocadas 2.195 famílias (MOURAD, 2011). Aos moradores foram impostas duas alternativas: aceitar o remanejamento para moradias em áreas periféricas da cidade ou o recebimento de indenização, notabilizada pelo valor insuficiente para assegurar acomodação digna nas proximidades do Centro. Destacase que foram destinados um total de US\$ 3,9 milhões para as indenizações, equivalente a uma média de US\$ 1,340 por família (R\$ 5.250,00 em junho/2018) (GORDILHO-SOUZA, 2012). Valor irrisório para aquisição de nova moradia digna, sobretudo, dentro do CAS.

Muitas dessas famílias, de gerações inteiras construídas sobre laços afetivos e econômicos para com o CHS, desalentados pela imposição do deslocamento mantiveram-se determinadas a permanecer no território, e se dispersaram em ocupações informais nas adjacências, que testemunharam o agravamento dos problemas sociais. Com a evasão desse contingente de moradores, assistiu-se a expansão de muitas ocupações informais no território do CAS, a exemplo de núcleos na ladeira do Pilar, da Favela da Rocinha na encosta, e a ocupação da Chácara Santo Antônio.

Assim como, com a expulsão dos habitantes da área, deu-se também o esvaziamento de muitos estabelecimentos comerciais de primeira necessidade, que eram atrelados à dinâmica dessa população. O fenômeno do esvaziamento novamente se fazia inevitável. Como já exposto em seção anterior, entre 1991 e 2010 o número de habitantes do CHS foi reduzido em aproximadamente 50%.

Nos primeiros anos após da intervenção, viu-se um breve período de êxito turístico, sobretudo em função do pesado investimento estatal em entretenimento cultural, com shows diários do programa Pelourinho Dia & Noite. Os proprietários

particulares foram os maiores beneficiados com a operação, pois tiveram seus imóveis desocupados, restaurados e mantidos pelo Estado sem nenhum custo, mediante contratos de comodato, findo os quais poderiam reaver seus bens valorizados, gerando um efeito inibidor da iniciativa privada. O setor privado novamente se retraiu na medida em que o Estado se encarregou de todo o investimento: “se o Estado faz, não faço eu” (AZEVEDO, 2009, p.106). A iniciativa privada e o município só começaram a investir no CHS a partir de 2008.

O monopólio das ações por parte do governo do Estado, para realizar só esse projeto, e a falta de articulação com a Prefeitura e outros setores se revelariam como uma das maiores falhas dessa etapa do Projeto Pelourinho (AZEVEDO, 2009, p. 106).

No entanto, com a dinâmica cotidiana deprimida pela perda de população residente, os estabelecimentos voltados exclusivamente ao turismo não suportaram os períodos de baixa temporada e, paulatinamente, sucumbiram. Mais uma vez a insustentabilidade do velho modelo de intervenção para reestruturação da dinâmica urbana foi posta em evidência. As avaliações das primeiras seis etapas do Programa já evidenciavam esse quadro. Mesmo com os insucessos, foram mantidos ainda os eventos de animação cultural, como o Viva essa Festa, o Ritos & Agitos e o Pelourinho Dia & Noite (REBOUÇAS, 2012), que ainda asseguravam algum capital político. Em 1999, finalizadas a sexta etapa, o bairro ainda mantinha o posto de núcleo de entretenimento, mas apropriado pelas próprias camadas populares da cidade e menos pelos turistas, como se propunha a intervenção (AZEVEDO, 2009).

A partir de 1999, de modo a viabilizar a 7ª Etapa do Programa, o Governo da Bahia criou estratégias para captação de recursos financeiros, uma vez que, até então, todo o processo de recuperação envolvia apenas recursos do próprio tesouro estadual. Para tanto, conforme afirma Mourad (2011), o Governo do Estado teve que demonstrar a sustentabilidade financeira da intervenção e, dessa forma, responder e, ao mesmo tempo, justificar as críticas de insustentabilidade do modelo implementado nas seis etapas anteriores, além de, realizar mudanças significativas no escopo do projeto para a 7ª Etapa.

Por conseguinte, a 7ª Etapa do Programa se efetivou com sua vinculação ao Programa Monumenta, programa federal financiado conjuntamente pelo Ministério da Cultura e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com assessoria da UNESCO (AZEVEDO, 2009). O apoio financeiro dos novos sócios, sobretudo no

âmbito internacional, veio atrelado dentre algumas condicionantes à inclusão de moradias no escopo do Programa, dentro de uma nova perspectiva preservacionista, mais ampla e duradoura, interessada, sobretudo, na garantia de retorno dos investimentos com a dinamização da área.

Nesse sentido, Mourad (2011, p. 81), comenta que

As alterações introduzidas pelo governo estadual não decorreram, no entanto, de mudanças de concepção em relação ao programa de recuperação do centro histórico de Salvador. Elas foram inseridas em função de exigências para o acesso aos recursos do Programa Monumenta e devido às críticas ao esgotamento de um modelo aplicado nas etapas anteriores, que não consegue manter-se sem aporte contínuo de recursos estaduais. Acrescente-se a isso a necessidade de reintroduzir a função residencial visando ao uso permanente e contínuo da área.

Além das alterações no projeto da 7ª Etapa, em função das exigências do Monumenta, outras modificações ocorreram, mas, por conta da entrada em cena de novos atores, os moradores que se organizaram e passaram a reivindicar a sua permanência na área. Isso será discutido, mais detidamente, na próxima seção, como também, no Capítulo 2.

Retomando a análise da com base nos elementos da teoria dos campos, observa-se que a promoção do programa de 1992 pelo governo do estado foi possibilitada pelo acúmulo de capitais específicos em função do alinhamento dos grupos governistas com a esfera federal de governo, e pela disposição de recursos para investimento. Já estabelecido em posição dominante, empreende ações ortodoxas de incentivo ao turismo, visando os objetivos estabelecidos pela crença comum da indústria turística como motor de desenvolvimento econômico da área. O financiamento do plano com recursos exclusivos do governo do estado favoreceu a autonomia das ações deste agente em relação à influência de agentes externos, e prevalecem a priorização da recuperação de monumentos históricos e expulsão dos moradores, a despeito da contraindicação a este modelo já sinalizada pelos tratados internacionais.

Importa observar que as ações de expulsão se fundamentam na obtenção da posse do imóvel associada a uma desconsideração do direito de moradia. Os imóveis apossados pelo Estado foram obtidos ora pela prerrogativa do Estado de desapropriar em função do “interesse público”, ora pelo acordo entre Estado e proprietário privado. Ambas as modalidades são, entretanto, amparadas em instrumentos legais, os quais, no contexto da disputa deste campo, favorecem os agentes dominantes. Pode-se

inferir, portanto, que a fundamentação de suas ações em “instrumentos legais” compõe parte da regra de atuação neste campo, muito embora seja um recurso seletivo, à medida que, concomitantemente, ignora o dispositivo legal do direito à moradia. Pode-se inferir que o *hábitus* deste campo se constitui da utilização dos instrumentos legais convenientes aos seus interesses associada à negligência daqueles inconvenientes. Valendo-se desse mecanismo o Estado expulsa os moradores por meio da violência legítima que sua posição de dominância lhe permite impor.

Pode-se observar também que, ao longo da cronologia dos acontecimentos, os resultados demonstrados pela realidade urbana indicam o sucesso ou insucesso das ações tomadas pelos agentes, e influenciam na estrutura do campo, agregando ou deduzindo capitais específicos aos agentes. Pode-se interpretar que o êxito momentâneo referente à dinâmica urbana do CHS, durante as primeiras etapas do plano de 1992 garantiram ao governo do estado capitais políticos para que dessem prosseguimento às suas ações. Por outro lado, o abatimento da dinâmica econômica e esvaziamento da área na transição para o século XXI, enfatizada pela crítica opinião pública, subtraiu esses capitais, dando margem a ações de recém-chegados, como é o caso do governo federal na figura do Programa Monumenta, cujos capitais específicos derivam do aporte de recursos internacionais, e da comunidade de moradores, que passa a obter capitais políticos a partir de mobilizações voluntárias.

### **1.3.2 Resistência e luta por moradia: Recém-chegados no campo**

O esgotamento do modelo de intervenção do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, que já se anunciava na realidade urbana, foi reforçado por estudos feitos ao longo de sua execução, tanto as análises feitas pela Conder, no ano de 2000, quanto por aqueles apresentados Seminário Internacional para Revitalização de Centros Históricos na América Latina (SIRCHAL) no mesmo ano (REBOUÇAS, 2012). Além disso, a operação do Programa se deparou com o primeiro grande confronto na altura da sexta etapa, em 1999, quando os moradores do imóvel N° 1 da Rua da Misericórdia se insurgiram contra a sua expulsão, no episódio que ficou conhecido como "Levante dos Alfaiates", documentado por autores como Fernandes (2006), Mourad (2011), Bittencourt (2011) e Rebouças (2012).



A resistência à desapropriação se deu por parte das 15 famílias que ali habitavam e exerciam seus ofícios há décadas, em legítimas condições para a obtenção do usucapião urbano<sup>16</sup>. Com o apoio da assessoria jurídica de um deputado estadual e do Ministério Público da Bahia, em 2001 foi negociado com o Governo do Estado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), determinando o direito de permanência para as famílias, ou melhores condições de indenização, caso optassem pelo remanejamento.

As ações iniciadas pelo grupo dos moradores do Prédio dos Alfaiates são claramente marcadas pela inesperada entrada em cena das forças populares em defesa dos seus direitos, que interferiu na lógica da intervenção proposta pelo Estado, introduzindo no projeto uma população historicamente excluída (REBOUÇAS, 2012, p. 28).

As obras levaram 10 anos, findos os quais, não se viu o retorno dos antigos moradores ao prédio. Entretanto, a grande repercussão do acontecimento, alardeado pela mídia, levantou de modo irreversível o debate sobre modelo de preservação desejado para o CHS, desencadeando o surgimento de diversos movimentos populares organizados de ativa participação política, primeiramente, a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH). As transformações conjunturais são ainda favorecidas pela confluência sucessivas conquistas institucionais derivadas das lutas pela Reforma Urbana — Estatuto das Cidades e Ministério das Cidades.

A inauguração da 7ª Etapa representa, portanto, um grande ponto de inflexão no Programa, marcando o início de um novo momento das intervenções no CHS, caracterizado pela organização política dos seus moradores e pela discussão sobre habitação na área central, como afirma Rebouças (2012):

Também na sua relação com o governo do Estado e com a cidade, as ações da 7ª Etapa rompem com a “lógica simbólica unitária na construção do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador – a associação entre patrimônio e baianidade” que, “apesar de ainda manter hegemonia na condução do processo, se vê complexificada por outras lógicas de apropriação e de valoração do espaço construídas no processo de reprodução urbana” (REBOUÇAS, 2012, p. 108).

---

<sup>16</sup> Constituição Federal, 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.

Nesse novo cenário, as intervenções que se sucederam apresentavam duplo caráter preservacionista e habitacional, notadamente os programas Rememorar<sup>17</sup> e Requalificação Urbana do Pilar/Taboão, iniciados em 1999 e 2003, respectivamente. Apesar dos eventuais êxitos pontuais, não se pode atribuir a essas iniciativas o protagonismo de mudanças estruturais na área. Essas iniciativas serão aprofundadas em momento posterior, juntamente com o projeto da 7ª Etapa, iniciado em 2002 e ainda inconcluso após 16 anos e cinco gestões estaduais.

Entre 2003 e 2008 foram elaborados alguns projetos de HIS para a Cidade Baixa, que em sua maioria não saíram do papel, enquanto que para a Cidade Alta, novos projetos habitacionais só voltam a ser propostos após a criação do Escritório de Referência do Centro Antigo de Salvador (ERCAS) em 2007, responsável pela elaboração do Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador (PRPCAS) que se concluiria em 2010 (ANDRADE JÚNIOR, 2014).

No campo de disputa pela ocupação do CHS, a comunidade de moradores pode ser compreendida como recém-chegados, pelas posturas de subversão contrárias às ações do Governo do Estado, como foi o caso do levante dos alfaiates e as manifestações contestatórias da AMACH. Não se pretende dizer com isso que são recém-chegados no território, no sentido da ocupação da área, e sim recém-chegados na disputa, o que significa a tomada de posição na estrutura do campo.

A comunidade de moradores, na figura dos alfaiates, entra em cena através da imposição de um TAC ao governo do estado, obtido com o apoio do poder legislativo estadual e ministério público. Com esta ação de subversão se obtém um capital específico de ordem jurídica, que assegura uma tomada de posição. É neste instrumento jurídico que a reivindicação popular encontra seu suporte institucional, ou “suporte legal” que se revela como a via de entrada para o jogo. A institucionalização de suas reivindicações representa os esforços iniciais que esses agentes recém-chegados investem para entrar no campo, legitimando, deste modo, o ambiente institucional/jurídico como meio de disputa. Ainda, esse movimento reforça o acordo tácito a respeito daquilo que vale a pena ser disputado: **a ocupação da área para sua recuperação.**

As imposições do TAC, entretanto, recaem sobre o próprio governo do estado, ficando ele próprio encarregado de providenciar as obras para permanência daqueles

---

<sup>17</sup>O Rememorar 1 foi implantado como uma versão piloto, mediante convênio entre a Caixa Econômica Federal e o Governo da Bahia em 1999, portanto, anterior ao início da 7ª Etapa (BOSENBECKER; MEDVEDOVSKI; CONSWIG, 2007)

moradores. Em outras palavras, a tomada de posição por um agente recém-chegado que acumulou capitais específicos torna-se dependente da ação de um agente dominante com interesses contrários aos seus. O Estado é forçado a agir de uma forma heterodoxa contrária ao seu próprio interesse, e o sucedimento das reivindicações populares fica dependente dessa ação.

A mobilização do Estado, ainda que contrária seu próprio interesse, deveria ser garantida pelo ordenamento jurídico, instrumento ao qual os recém-chegados foram impelidos a recorrer para entrar no campo e que, aparentemente, constitui parte das regras do jogo. Entretanto, essa se demonstra como uma regra frágil diante do *hábitus* dos agentes do campo de negligenciar os instrumentos legais inconvenientes aos seus interesses. Sem uma coação permanente, o governo do estado, enquanto agente dominante, se furta a cumprir rigorosamente o TAC. No caso dos alfaiates, o instrumento jurídico não foi capaz de, isoladamente, garantir seu pleno cumprimento, e após 10 anos nunca se viu o retorno das famílias ao local de origem. Na 7ª Etapa o processo foi semelhante, e a tomada de posição pelos agentes populares é garantida por um novo TAC. Veremos, entretanto, que, neste caso, ocorre associado à atuação do governo federal, que reforça a realização das ações heterodoxas propostas.

### **1.3.3 Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador (2009 - 2011)**

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, trouxe importantes contribuições para a reabilitação e desenvolvimento dos centros históricos, notadamente com o lançamento do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que trouxe diretrizes para a recuperação dos centros, com ênfase na reutilização de edificações ociosas, desenvolvimento social e econômico. Na esteira dessa iniciativa, cria-se em 2007 o Escritório de Referência do Centro Antigo de Salvador (ERCAS) que desenvolve um Plano de Reabilitação Participativo para o Centro Antigo (2009 - 2011), seguindo as diretrizes do programa nacional.

O Plano foi elaborado dentro de uma metodologia participativa, desenvolvida pelo SIRCHAL, baseada na organização de câmaras temáticas, que foram realizadas entre julho de 2008 e dezembro de 2009. Procurou articular os três níveis de governo

via acordo de cooperação técnica<sup>18</sup>, e a sociedade civil organizada via mecanismos de consulta pública. (BAHIA, 2010, p. 33). Propunha também a reformulação das políticas públicas exclusivamente voltadas à exploração turística, no intuito de combater o processo de esvaziamento e degradação do CAS. Essa mudança de orientação é atribuída à ascensão do grupo político de esquerda ao governo de estado, após 16 anos ininterruptos de gestão do grupo político Carlista, configurando, assim, um alinhamento com o governo federal do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

O raio de ação do plano vai além da poligonal do CHS até os limites da APCP municipal, em função da realidade dos novos assentamentos precários e ocupações informais que se multiplicaram no entorno do CHS após o plano de ACM. Com um total de 6,45 Km<sup>2</sup> de extensão, a poligonal da APCP abrange onze bairros: Centro Histórico, Centro, Barris, Tororó, Nazaré, Saúde, Barbalho, Macaúbas, parte do espigão da Liberdade, Comércio e Santo Antônio.

Com base em diagnósticos atualizados e discussões promovidas em oficinas participativas, as propostas do plano procuraram contemplar os principais problemas associados ao esvaziamento e degradação da área, dentre elas o fomento à atividade econômica, investimentos em infraestrutura, assistência à população vulnerável e incentivo ao uso habitacional. O diagnóstico apresentado apontava a viabilidade de produção das 8,6 mil unidades habitacionais a partir dos 1.100 imóveis vagos. (GORDILHO-SOUZA, 2012)

Dentre os objetivos específicos para o tema da habitação, com a conclusão dos programas habitacionais em andamento e o lançamento de novos o plano previa: a realização de cerca de 5 mil moradias para famílias com renda superior a 5 salários mínimos; a realização de 2 mil moradias para famílias sem-teto e moradores de cômodos e cortiços; e a construção de mil moradias para famílias ocupantes das áreas de risco da encosta. Previa também que sejam realizadas parcerias com os grupos e movimentos sociais vinculados à população que se destinam as obras.

No período de 2008 a 2017 a novidade foram os grandes investimentos<sup>19</sup> do setor privado em hotelaria. Dos US\$ 231.948.453,00 investidos, 49,48% foram aportes do poder público e 50,52% do setor privado. Os investimentos públicos foram distribuídos em 28,38% para infraestrutura; 8,78% para restauração de monumentos;

---

<sup>18</sup>O Acordo de cooperação técnica se dá entre o Ministério das Cidades, IPHAN, as Secretarias Estaduais de cultura e Desenvolvimento Urbano, a CONDER e a Prefeitura Municipal do Salvador.

<sup>19</sup>Para todos os valores apresentados, deve-se admitir alguma defasagem, visto que, em 40 anos, o dólar também sofreu inflação. Quanto aos valores dos investimentos privados tampouco se pode depositar muita credibilidade.

7,90% para animação cultural e museus; e só 2,72% para habitação. Os investimentos privados se concentraram em um residencial de luxo e dois hotéis (AZEVEDO, 2017).

Dentre os investimentos em habitação figura o Projeto de Requalificação de Vila Nova Esperança, para abrigar os moradores da ‘denominada “Rocinha”, ocupação constituída por 49 famílias que ali se assentaram após as expulsões da década de 1990. O projeto que previa a construção de novas moradias e equipamentos coletivos para a comunidade ainda hoje encontra-se inconcluso.

#### 1.4 PROPOSTAS DE HABITAÇÃO POPULAR NO CHS

Conforme visto nas seções anteriores, foi, a partir da segunda metade do século XX, sobretudo na década de 1990, que o processo de degradação e de deterioração do CAS e CHS passou a ser discutido de modo mais intensivo. Notoriamente, influenciado por um cenário internacional. A tônica da discussão girava, inicialmente, em torno da preservação do patrimônio edificado, das ações e dos instrumentos para esse fim. Mas, ao final do século XX e com o esgotamento do modelo de intervenção, a questão da habitação passou a ter centralidade nesses debates. Dessa vez, motivado pelas pautas dos movimentos sociais que reivindicavam a Reforma Urbana, que, diga-se, resultaram, também, nos artigos voltados a tratar da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade. Na Bahia, o Governo do Estado criou e executou o Programa Remomorar (1999 - 2005), a despeito de dar continuidade ao Programa de Recuperação do CHS, e sua 7ª Etapa se iniciou expulsando grande número de famílias pobres da área.

Além disso, os significativos avanços institucionais do século XXI, como a criação do Ministério das Cidades e as suas secretarias de Habitação, Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental e Programas Urbanos, em 2003, no primeiro ano de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e, dentre outros programas implementados por esse governo, o já comentado Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, fundamentaram as diretrizes do projeto da 7ª Etapa, quando esse foi reformulado, de modo a inserir em seu escopo habitação social, assim como outros projetos habitacionais no Centro Histórico de Salvador, além de um novo plano de reabilitação em 2010.

### 1.4.1 Programa Rememorar (1999 - 2005)

O Rememorar teve início como projeto piloto, em 1999, pouco antes da 7ª Etapa, e foi concluído em 2005. O Programa tinha o objetivo de recuperar as edificações históricas em ruínas para o uso habitacional multi-familiar. Sobre o programa, Alfredo Machado, coordenador do Rememorar na Conder, em entrevista relatou que eram grandes as dúvidas a respeito da implementação de habitação no Centro Histórico, devido ao estigmatiza de pobreza e marginalidade. A pesquisa acerca do público-alvo e a viabilidade técnica/econômica da recuperação dos imóveis para este público apontou um direcionamento das moradias para servidores públicos. A seleção dos moradores foi feita pela Conder segundo critérios do Programa Habitacional dos Servidores Públicos do Estado.

A empresa carioca Inventos foi contratada para a elaboração de projetos básicos e executivos, esses orientados pelas especificações técnicas conforme estipulado pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>20</sup>. Já a Caixa Econômica Federal fez a licitação das obras, que foram executadas por empreiteiras.

Caracterizando o consumo do espaço têm-se que o Programa teve o êxito na recuperação de cinco casarões que foram convertidos em condomínios com 41 unidades, acomodando famílias de renda mensal inferior ou igual a seis salários mínimos. Ademais, encontram-se dados discrepantes a respeito do investimento total alocado no Rememorar<sup>21</sup>, mas, tomando-se como referência a pesquisa de Bosenbecker, Medvedovski e Coswig (2007) que informa que o investimento total foi no valor de R\$ 2.293.701,55, estimou-se um custo de R\$ 55.943,92 por unidade. A obtenção dos imóveis se deu por meio das desapropriações, que, conforme o coordenador do programa, Alfredo Machado, foram um grande entrave para o processo, demandando penoso esforço para o estado. Dos recursos totais investidos

---

<sup>20</sup>O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi criado em 1999, após um longo período de escassez de investimentos em habitação que sucedeu ao BNH. O PAR favoreceu a retomada de algum investimento em habitação e trouxe, em seu desenho, uma modalidade para construções novas unidades e outra específica para reabilitação de imóveis existentes, o PAR-Reforma. No âmbito dessa modalidade, o PAR conseguiu promover algumas iniciativas habitacionais exitosas em áreas centrais, sem, no entanto, subverter estruturalmente a lógica da produção periférica. O PAR segue em vigor nos dias atuais, apesar das transformações que sofreu ao longo dos anos. Em Salvador, recursos do PAR foram utilizados para suplementar o orçamento de programas do Governo da Bahia, como o Programa Rememorar.

<sup>21</sup> Dados do portal da ONG Moradia e Cidadania no endereço <http://moradiaecidadania.wixsite.com/moradiaecidadaniaba>. que coincidem com dados btidos diretamente em visita presencial ao DIRCAS apontam um total de R\$1.971.085,00.

supracitados, R\$ 322.616,25 foram despendidos com desapropriações, cadastro e projetos, representando 14% do investimento total.

Os recursos para o Rememorar foram integralmente públicos, provenientes de uma combinação mista de financiamentos, sendo que os recursos do orçamento do Governo da Bahia foram para pagar a desapropriação e a contratação de projetos; os recursos do Ministério da Cultura (Lei Rouanet) para a reforma de casca, cobertura e fundações; e, os recursos do PAR para a execução do restante da obra. Na 2ª fase do Rememorar, seriam reformados imóveis para a construção de 107 unidades habitacionais, sendo 16 com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o resto com uma composição de recursos do Governo da Bahia, PAR e Ministério da Cultura, nos mesmos moldes do Rememorar 1. Todavia, as obras não foram realizadas por questões políticas e econômicas, relatou Machado.

O Rememorar não foi extinto. Seu mecanismo institucional ainda permanece vigente, com escritório na sede da Conder. Entretanto permanece inativo por falta de recursos.

#### **1.4.2 Requalificação Urbana do Pilar (2003 - 2012)**

Contemporâneo à 7ª Etapa, o Governo do Estado iniciou um plano para a região do Pilar/Taboão, no sopé da falha geológica, para recuperar dezenas de imóveis degradados da região, visando principalmente a construção de moradias para abrigar a população local em estado de vulnerabilidade.

O plano foi então desenvolvido a reboque de um seminário internacional de projeto<sup>22</sup> organizado pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA) que resultou num convênio firmado, em 2003, entre a Conder e a UFBA. Desse acordo derivou a criação do Laboratório de Requalificação Urbana do Pilar (RUP), que a partir de 2003 desenvolveu os projetos para seis conjuntos habitacionais.

Desses projetos, o único executado foi o Conjunto Pilar 1, concluído em 2012. A intervenção promoveu a recuperação da estrutura de um antigo frigorífico, datado de 1940, situado na Rua do Pilar, dando lugar a 107 unidades habitacionais de dois quartos, com 36 m<sup>2</sup>. Ali foi abrigada a maior parte das 168 famílias que ocupavam o

---

<sup>22</sup>Participaram do seminário a Università degli Studi di Pavia, Universidade de São Paulo, Politecnico di Milano e Universidad Central de Chile. (ANDRADE JÚNIOR, 2014, p.158)

sopé da ladeira em habitações precárias, a maioria (73%) com renda inferior a meio salário mínimo. A limitação do número de moradias foi por conta das características da estrutura preexistente. Dado o número insuficiente de moradias, foram priorizadas as famílias em situação mais vulnerável, enquanto que as demais seriam atendidas por outros projetos, que não se realizaram (ANDRADE JÚNIOR, 2014, p.159).

Os registros da Conder apontam que foi investido um total de R\$ 4.439.394,19, o que resulta em R\$ 41.489,67 por unidade<sup>23</sup>. Os recursos foram provenientes do programa Pro-Moradia, executados pela Caixa Econômica Federal. De acordo com Andrade Júnior (2014, p. 160), foram realizadas "sucessivas licitações por menor preço, com os respectivos abandonos da obra pelas construtoras vencedoras".

Dos projetos que não saíram do papel, os conjuntos denominados Taboão 1 e 2 previam a recuperação de dois grupos de sobrados na Rua do Julião, compostos, respectivamente, por cinco e três imóveis. Já os conjuntos Taboão 3 e 4 previam intervenção em dois grupos de quatro imóveis cada<sup>24</sup>, distribuídos nas ruas do Julião e Caminho Novo do Taboão. Enfim, o último conjunto não executado, que compreendia a recuperação de quatro imóveis nessa última rua, recebera, em 2006, o Prêmio Caixa Econômica Federal/IAB, obtido no Concurso Público Nacional de Ideias e Soluções para Habitação Social no Brasil. Esse projeto previa a construção de 61 apartamentos, sendo 31 com um quarto e 30 com dois quartos. Vale ressaltar que, dentre os fatores que contribuíram para a inviabilização financeira desse projeto, destacam-se os conflitos atinentes à interpretação das normas de preservação entre os autores do projeto e técnicos do IPHAN, o que implicou numa radical transformação do projeto original premiado, com consequente redução do número de apartamentos.

Ao todo, esse conjunto de projetos, posteriormente denominado de Pilar 2, reuniam 246 unidades habitacionais em uma área construída de 10.832,40m<sup>2</sup>. A previsão recursos era no valor de R\$ 10.832m<sup>2</sup>, indicando uma média de R\$ 44.362,76 por unidade habitacional e R\$ 1.007,50 por metro quadrado.

Ademais, a Diretoria do Centro Antigo de Salvador (DIRCAS) informou que esses projetos estão sob estudo da Superintendência de Ativos Imobiliários (SUATI), mas

---

<sup>23</sup>Dados obtidos diretamente com a Superintendência de Planejamento (SUPLA) da DIRCAS.

<sup>24</sup> O conjunto Taboão 3 abarcava os sobrados n<sup>o</sup>s 11 e 13 da R. do Julião e n<sup>o</sup>s 6 e 8 da R. Caminho Novo do Taboão, e o conjunto Taboão 4 os sobrados n<sup>o</sup> 23, 25, 27 e 29 desta última rua.



na Superintendência de Planejamento (SUPLA) não há previsão de desenvolvimento desses projetos.

### **1.4.3 Projeto de Requalificação de Vila Nova Esperança (2007)**

A Vila Nova Esperança, ou Rocinha como também é conhecida, é uma ocupação no CHS, localizada aos fundos da primeira Faculdade de Medicina do Brasil. A ocupação data de 1997 e foi formada, inicialmente, por 49 famílias expulsas de suas moradias devido a execução do Programa de Recuperação do CHS. Segundo Azevedo (2017), a comunidade organizada, a partir de então, criou um movimento cultural, formando ainda um Conselho Cultural dos Moradores.

O Projeto de Requalificação então proposto para a Vila Nova Esperança é um desdobramento do Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador (PRPCAS) e, por conseguinte, como afirmam Teixeira e Santo (2009), encontra-se no âmbito da construção de uma política integrada, pela gestão do então governador Jaques Wagner (2007 - 2010; 2011 - 2014), cujo o objetivo era o de garantir a sustentabilidade econômica, física e social do Centro Antigo de Salvador, de forma alinhada às diretrizes do Governo Federal, e em particular ao Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, do Ministério das Cidades.

A definição das diretrizes do Projeto de Reabilitação foi feita por um Grupo de Trabalho (GT), formado por representantes do Governo do Estado, da Prefeitura de Salvador, do Iphan e do Conselho Cultural dos Moradores de Vila Nova Esperança. Desse processo, Teixeira e Santo (2009) destacam que a elaboração das diretrizes tinha como desafio

[...] a negociação entre as partes envolvidas e a construção de acordos, buscando-se conciliar o direito à moradia digna ao direito de preservação. Tratava-se de formular uma solução urbanística negociada capaz de conciliar, na medida do possível, as demandas da comunidade (defendidas pelo Conselho dos Moradores), com as restrições impostas pela legislação e com o papel estratégico que essa área desempenha no conjunto urbano do Pelourinho. Some-se a isso o desafio de agregar posturas técnicas, nem sempre uníssonas.

Semelhante ao ocorrido no Conjunto Pilar 1, a área do assentamento original não foi considerada suficiente para abrigar a totalidade das famílias residentes dentro de um projeto que atendesse as condições de salubridade, habitabilidade e respeito à legislação vigente. Para tanto, foram incorporados imóveis nas imediações da área para abrigar todo o programa definido, que contava com 66 unidades habitacionais de

dois quartos e cozinha, além de uma oficina comunitária, uma biblioteca, espaço de convivência e outros equipamentos. As obras, com orçamento previsto em R\$7,9 milhões, teriam o aporte de recursos do PAC-OGU<sup>25</sup> e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por meio do programa Pró-Moradia<sup>26</sup>.

Salienta-se que simultaneamente ao processo de elaboração da intervenção em Vila Nova Esperança, no âmbito municipal, se discutia a Política Municipal de Habitação de Interesse Social e se iniciava o processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador. Diante desse contexto, o GT entendeu a necessidade da delimitação da comunidade como uma Zona Especial de Interesse Social. De acordo com Teixeira e Santo (2009, p. 11), “tal articulação, principalmente a partir da participação de representantes da SEHAB e da SEPLAM no GT, resultou na inclusão da poligonal da área como ZEIS n° 113 no PDDU/2008, a qual deverá ser regulamentada mediante Decreto Municipal”. Como ZEIS, as especificidades do Projeto de Requalificação de Vila Nova Esperança, poderão ser incorporados nesse Decreto Municipal, com parâmetros urbanísticos específicos e adequados (TEIXEIRA; SANTO, 2009). A revisão do PDDU de Salvador, também definiu a 7ª Etapa como ZEIS n° 114.

Nesse sentido, Teixeira e Santo (2009) consideram que a definição dessas áreas como ZEIS se constituíram como importante avanço na implementação e materialização da Política Municipal de Habitação de Interesse Social em Salvador, ao se tornarem áreas prioritariamente destinadas à habitação de interesse social, garantindo a função social da cidade e da propriedade. As autoras também declaram que

[...] o processo de elaboração das diretrizes para o projeto de requalificação de Vila Nova Esperança, mostrou-se uma experiência inovadora e democrática, resultando em uma importante parceria entre os diferentes órgãos e secretarias, cada um trazendo, através dos seus representantes, os elementos técnicos pertinentes à sua esfera de atuação, produzindo discussões com amplo espectro de entendimentos complementares. De fato, logrou-se produzir uma rica e ampla discussão em torno da produção e requalificação do espaço urbano, especialmente quanto às condições peculiares daquela localidade (TEIXEIRA; SANTO, 2009, p. 16).

Para além disso, sendo iniciadas em 2012 pela Conder, as obras foram paralisadas, sem a divulgação de qualquer justificativa, e até hoje os moradores da

---

<sup>25</sup>Dados da Conder disponíveis em: <http://www.conder.ba.gov.br/obras/reports/view/1015> Acesso em: 25/05/2017

<sup>26</sup>Informação fornecida pela Superintendente de Planejamento da DIRCAS/CONDER em 26/05/2017

comunidade remanejados para alojamentos temporários reclamam providências para sua conclusão<sup>27</sup>. Conforme informações obtidas por meio da SUPLA, em julho de 2018, o projeto passou por uma revisão e foi incluído no Programa Falha Geológica 2, financiado com recursos do PAC, que estabelece limite de valor por unidade habitacional. O projeto foi reelaborado pela equipe técnica da Conder com escopo reduzido: serão construídas apenas as moradias — preservada a quantidade original — e a quadra esportiva. Os demais equipamentos comunitários foram suprimidos, pois seriam financiados por uma outra fonte de recurso que deixou de existir.

A recuperação dos casarões foi abandonada visto que elevava demasiadamente o valor das obras, o que inviabilizaria o enquadramento nos parâmetros do programa federal. Todas as edificações serão novas e distribuídas em três blocos nas cotas mais altas da encosta, aproveitando-se as estruturas já parcialmente construídas. A obra foi licitada no valor de R\$ 7.346.953,59, por concorrência pública de menor preço, para uma área construída total de 3.206,91 m<sup>2</sup>, o que traduz um valor de R\$ 111.317,00 por moradia e R\$ 2.290,00 por metro quadrado. O resultado da licitação era esperado em agosto do ano de 2018. O recurso federal conta com contrapartida por parte do Governo do Estado.

#### **1.4.4 Outros projetos**

Pelos dados obtidos com a DIRCAS tem-se notícia de um projeto habitacional realizado no âmbito do programa da Conder denominado "Falha Geológica", contemplando a recuperação de dois casarões de propriedade do IPAC, situados na rua Ribeiro dos Santos nº46 e rua Augusto Guimarães nº 125. Somadas as intervenções geraram 20 apartamentos e dispuseram de investimento total de 1.372 m<sup>2</sup>, de modo a perfazer uma média de R\$ 89.189,75 por apartamento a R\$ 1.372,15 por metro quadrado. Não há maiores detalhes sobre a intervenção.

No âmbito do mesmo programa estavam previstas a construção de mais 96 unidades habitacionais em 16 imóveis<sup>28</sup>, distribuídos em cinco ruas ao longo da escarpa, que totalizariam 6.856 m<sup>2</sup> em 96 unidades habitacionais, contando com um

---

<sup>27</sup>Reivindicações dos moradores da antiga Rocinha pela conclusão do projeto foram presenciadas pelo autor durante audiência pública do Programa Revitalizar da PMS, realizada no Centro de Cultura da Câmara Municipal de Salvador, em 07/04/2017, registrado por este autor.

<sup>28</sup>Ladeira da Misericórdia nºs 12, 14, 16, 18, 20, 22 e 24, Ladeira da Montanha nº2, Ladeira da Soledade nºs 116, 118 e 120, Rua do Corpo Santo nºs 5 e 7 e Rua Democrata nºs 5, 7 e 23.

investimento de R\$12.504.154,98, com a média de R\$ 130.251,61 por unidade habitacional, e R\$ 1.832,64 por metro quadrado. A contrapartida do Estado seria de R\$ 8.722.000,00. Em contato com a SUPLA, nos foi informado que esses projetos foram recentemente incorporados ao programa Rememorar 2.

Como dito anteriormente, o Rememorar 2 previa a construção de 107 unidades habitacionais em 16 imóveis<sup>29</sup>, distribuídos entre os bairros da Barroquinha, Saúde, Santo Antônio Além do Carmo e Barbalho. O valor total de investimentos estimado em R\$7.740.958,09 perfaz um total de R\$72.345,40 por apartamento. A SUPLA ainda informou que o imóvel nº9 na rua Direita do Santo Antônio foi concluído e previa-se sua comercialização para servidores públicos a partir do final de 2018. Os demais seguem no aguardo da captação de recursos.

O projeto da Vila Capistrano concebido para um imóvel localizado na Rua Capistrano de Abreu, nº107/107A, prevê a construção de 82 moradias que atenderão às famílias da Chácara Santo Antônio. O decreto de desapropriação do imóvel foi publicado em setembro de 2014. A SUPLA informou que as obras foram licitadas e aguardam a ordem de serviço.

\*\*\*

Por último, sintetizando a análise dos programas acima tem-se o Quadro 1, que apresenta os elementos que compõem o modelo de produção habitacional no CHS:

**Quadro 1.** Modelo de produção dos programas habitacionais concluídos no CHS

	<b>Rememorar 1</b>	<b>Pilar 1</b>	<b>Falha Geológica: 2 Casarões</b>
<b>Agente</b>	Governo do Estado	Governo do Estado, UFBA	Governo do Estado
<b>Obtenção do imóvel</b>	Desapropriação c/ indenização	Desapropriação c/ indenização	Desapropriação c/ indenização
<b>Recursos</b>			
<b>Projeto</b>		RUP/UFBA	
<b>Construção</b>		Empreiteiras - Licitação por menor preço	
<b>Consumo do espaço</b>	Servidores públicos	Famílias de baixa renda	

Elaboração do autor (2019).

<sup>29</sup> Rua do Jenipapeiro n°s 4 e 6, Largo da Saúde n°5, Rua da Glória n°14, Travessa Manuel Beckman n°2, Rua São José de Cima n°74, Praça dos Veteranos n°30, Rua do Gravata n°s 5, 7, 16, 20, 22 e 24, Rua direita do Santo Antônio n° 9, Rua do Castanheda n°49 e Rua Areal de Baixo n°15

Já em relação aos dados quantitativos da produção habitacional concluída no CHS tem-se a Tabela 4:

**Tabela 4.** Dados quantitativos da produção habitacional no CHS

	Programa	Total Investimento (R\$)	Nº Unid.	Área construída (m <sup>2</sup> )	Custo médio por UH (R\$)	Custo médio por m <sup>2</sup> (R\$)
Concluídas	Rememorar 1	2.293.701,55	41		55.943,94	
	Pilar 1	4.439.394,19	107		41.489,67	
	Falha Geológica: 2 Casarões	1.783.795,00	20	1.372,15	89.189,75	1.300,00
Previstos	Pilar 2	10.913.238,00	246	10832	44.362,76	1.007,50
	Rememorar 2	7.740.958,09	107		72.345,40	
	Vila Nova Esperança	7.797.865,56	66		118.149,48	
	Falha Geológica: 16 Casarões	12.504.154,98	96	6856	130.251,61	1.823,83
	Vila Capistrano		82			

Elaboração do autor (2019).



## **CAPÍTULO 2**





## AVANÇOS E CONFLITOS DA 7ª ETAPA

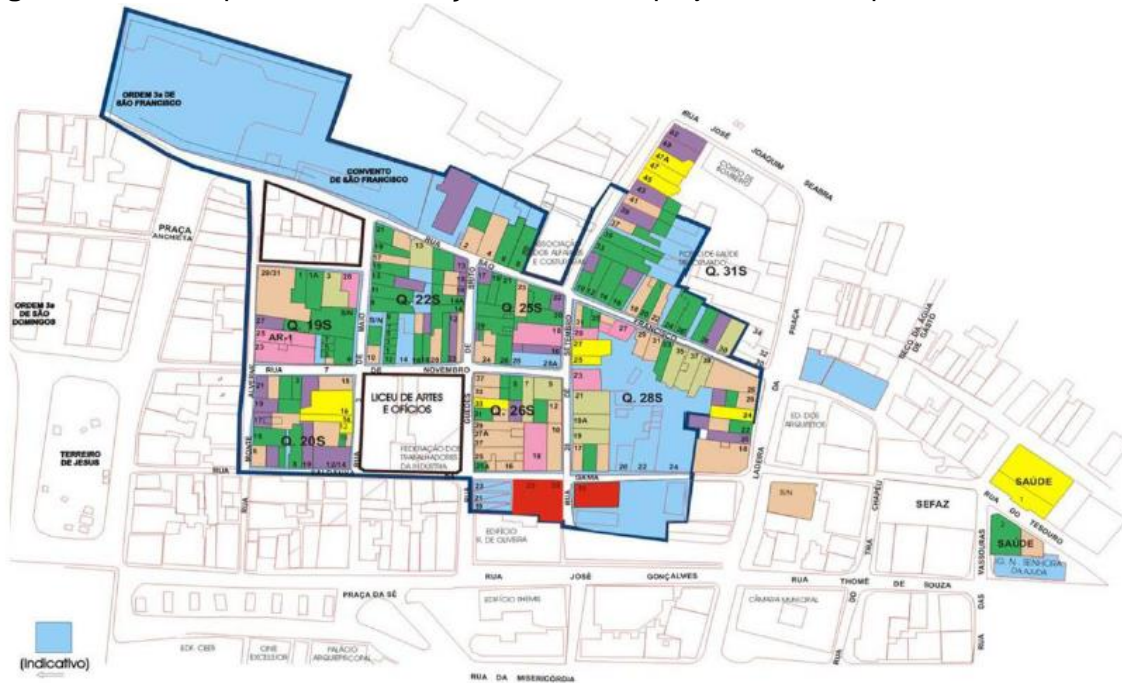
Este capítulo aborda principalmente os resultados e os conflitos das ações empreendidas na 7ª Etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador. Inicialmente se faz uma exposição sobre a reestruturação que a proposta original desse Programa sofreu em função do enquadramento no Programa Monumenta e, posteriormente, por conta das contestações populares e da imposição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Num segundo momento se apresentam os dados quantitativos do escopo das obras, planejamento e execução de recursos e entrega dos imóveis entre os anos de 2010, 2014 e 2018. Na última parte se discorre sobre os principais conflitos entre a comunidade de beneficiários e a Conder, que se dão em função de irregularidades no cumprimento das determinações do TAC.

### 2.1 7ª ETAPA: DA PRIMEIRA REESTRUTURAÇÃO ATÉ O TAC

“O projeto da 7ª Etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador começa a ser elaborado no ano de 2000 e carrega consigo o peso das críticas que assolaram os processos das etapas anteriores” (REBOUÇAS, 2012, p. 28 - 29). O Governo da Bahia, para viabilizar a 7ª Etapa do Programa de Recuperação do CHS, assinou um convênio com o Ministério da Cultura, por meio do Programa Monumenta do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN), e obteve financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A vinculação do governo do estado a organismos da esfera federal, na figura do Ministério da Cultura, e indiretamente ao BID, em escala internacional, configurou uma conjuntura complexa para o Programa, tanto no âmbito institucional quanto no financeiro. A necessidade de articulação vertical entre esses organismos contribuía para a transformação do modelo de intervenção.

Dessa articulação decorreu também a demarcação de uma nova poligonal de intervenção, abrangendo um conjunto de imóveis dispostos em 16 quadras, delimitado, grosso modo, pelas ruas Monte Alverne, Rua do São Francisco, Saldanha da Gama e Ladeira da Praça<sup>30</sup>, conforme a Figura 3. Para essa área eram previstas a recuperação de 14 quadras, a restauração de sete monumentos nela inseridos<sup>31</sup>, a recuperação de 76 casarões dos séculos XVIII, XIX e do início do século XX, além da infraestrutura de circulação viária, drenagem, pavimentação e paisagismo, e a execução de um estacionamento como 200 vagas. O valor total inicial do projeto era de R\$33.801.881,00 (MOURAD, 2011).

**Figura 4.** Mapa de caracterização da área do projeto da 7ª Etapa



#### 7ª ETAPA DE RECUPERAÇÃO DO CHS - CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DO PROJETO

ÁREA DO PROJETO	SERVIÇOS	LACRADO SOB VIGILÂNCIA DO IPAC, MEDIANTE CONTRATO ESPECÍFICO PARA 7ª ETAPA CHS
RUÍNA	SEM USO	
COMÉRCIO	OBRAS IPAC	
RESIDÊNCIA		

Fonte: Governo do Estado da Bahia - Elaborado pelo IPAC. Junho/2000



Fonte: MOURAD (2011).

<sup>30</sup> É importante ressaltar que a referida área, posteriormente, veio a ser demarcada como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS 114), a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2008. Obtendo, dessa forma, prerrogativas legais com a preferência ao uso habitacional e ações participativas com a comunidade local.

<sup>31</sup>O Antigo Seminário São Dâmaso, do século XVII; a Igreja das Ordens 1ª e 3ª e Convento de São Francisco, do século XVIII; a Igreja de Nossa Sra. da Ajuda, do século XIX; a Casa dos Sete Candeeiros, do século XVII; a edificação da rua Saldanha da Gama n° 25, 15 e 35 juntamente com a edificação da rua 28 de Setembro, n° 08, que formam o conjunto de edificações da sede do IPAC; o museu da Casa de Rui Barbosa; e o complexo do Tesouro 1 e 2 (MOURAD, 2011).

Estudos apresentados no encontro SIRCHAL, no ano 2000 apontava que o saldo das intervenções do Programa de Recuperação do CHS nos anos 2000 era de esvaziamento de 34,6% dos imóveis recuperados desde 1992, e a inclusão do uso habitacional era posto como essencial para recuperação da área. Essas conclusões contribuíram para que o Banco Interamericano de Desenvolvimento condicionasse o aporte de recursos à inclusão do uso habitacional no projeto da 7ª Etapa, o que se concretizou com a sua inclusão no Programa Monumenta. (REBOUÇAS, 2012, p.29). Contudo, como salienta Mourad (2011, p.127 - grifos nossos),

A principal característica do projeto original de Salvador, dentro do Monumenta, foi a sua recuperação para o uso residencial em larga escala, incorporando a diversidade de uso, mas não a diversidade social. **A possibilidade de abertura do acesso à moradia para as diferentes classes sociais, com prioridade para os residentes nem foi cogitado. O Estado, ao contrário, destinou a área somente para funcionários públicos servidores estaduais.**

A autora ainda afirma que, ao analisar os documentos do projeto da 7ª Etapa, não foram incorporadas as conquistas do Movimento pela Reforma Urbana que estavam expressas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. A estratégia inicial era, por sua vez, manter o quadro predominantemente residencial, remanejando os ocupantes originais<sup>32</sup> e destinando os imóveis recuperados para um novo grupo social, fundado na expectativa de retorno do capital investido pelo Estado. Ressalta-se que esse fenômeno caracteriza um típico processo de gentrificação (MOURAD, 2011).

Uma vez que a oferta habitacional não era orientada às famílias originalmente residentes, devido à renda insuficiente para absorver o endividamento e garantir a devida manutenção do imóvel, tampouco à ampla classe média, já destituída de laços com o território, pesquisas apontaram a viabilidade de se destinar as moradias a certa categoria de servidores públicos. Isso, tanto pelo interesse em viver na área, como pela possibilidade de desconto direto em folha, capaz de assegurar o retorno do capital investido (AZEVEDO, 2009).

Os reassentamentos iniciaram em 2001, em atendimento ao regulamento do Monumenta, ainda que o convênio de cooperação com este Programa tenha sido firmado apenas em 2002. Foram oferecidas opções de indenização e reassentamento para as famílias que assim optassem (REBOUÇAS, 2012).

---

<sup>32</sup>Para o qual foi realizado um estudo pela SETEPLA/TECNOMETAL (2002).

Estudos identificavam que dos 130 imóveis da poligonal, 73 eram ocupados por 1.674 famílias, das quais 81% que tinham rendimentos de até 3 salários. Dessa parcela, 55% tinham o rendimento de até 1 salário mínimo. (CONDER, 2002). Eram estabelecidos na área também 55 comerciantes ou prestadores de serviços. Das famílias residentes, 64% era de biscateiros, trabalhadores domésticos ou ambulantes (REBOUÇAS, 2012). A utilização dos imóveis — que em certa medida traduz a dinâmica do tecido urbano — apresentava um índice de 84% com usos diversos (habitação, comércio ou serviços), ainda que instalados de forma precária e informal (CONDER, 2000). Havia, portanto, uma diversidade de usos bem distribuída no espaço, de predominância residencial (MOURAD, 2011).

Entre julho de 2001 e fevereiro de 2002 haviam sido realocadas 1.023 ou 61% das famílias, mediante R\$ 1.881,99 em indenização por família, o equivalente a 9,4 salários mínimos<sup>33</sup>. Totalizando R\$1.925.284 em indenizações (Tabela 5). Mais uma vez o Estado da Bahia pagou valores irrisórios de indenização, que jamais possibilitariam o acesso à moradia digna por essa população em uma área bem infraestruturada da cidade, relegando esses, por conseguinte, ou as periferias distantes desprovidas de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos ou as ocupações informais em prédios fechados e em ruínas, nas encostas e áreas livres próximas ao CHS. É também relevante destacar que o reassentamento se deu, entre outros bairros periféricos, em um conjunto habitacional no bairro de Cajazeiras, cujo o custo aproximado por unidade habitacional era de dez mil reais que seria financiado em 10 anos, debitado o valor do auxílio-relocação (MOURAD, 2011). Ou seja, as famílias, além de expulsas do CHS e sem qualquer escolha sobre a sua moradia, ainda deveria arcar com os custos da unidade habitacional localizada em um lugar que, para a maioria, inviabilizaria os seus rendimentos.

Bittencourt (2011, p. 76), ao analisar matérias de revista e jornais da época e os relatórios de reuniões dos moradores com o CEAS, recorta trechos que ilustram as preocupações desses quanto as ações que já estavam sendo implementadas pelo Governo da Bahia. Apresentam-se aqui alguns:

O que eles estão fazendo com a gente é um verdadeiro absurdo". Com R\$ 2.000,00 não temos para onde ir, afirmou o aposentado José Carlos Sobrinho, que mora em uma das casas que serão desapropriadas pelo Estado. (FRANCISCO, 2001: 6).

---

<sup>33</sup> O salário mínimo era de R\$200,00 em 2002

O comerciante Alberto Vasconcelos também contesta o valor oferecido para indenização: Funcionários públicos chegaram aqui e disseram que agente tem que aceitar o valor proposto, caso contrário, a gente vai ficar sem receber nada (idem: 6).

Eu, Júlio Cerqueira de Oliveira, ajudei a construir o nosso Centro Histórico e hoje nem sequer eu posso ter a condição de entrar em um desses estabelecimentos. Sinto-me acuado com a esmola que a CONDER está nos indenizando. Isso é coisa que se faça com o povo? Não dá para comprar nem um caixão. Estão nos tratando como cães sarnentos. Sinto mal, oprimido, humilhado e derrotado pelo Poder Público (CEAS, 2003: 2-3).

Em 2003 se contabilizava 1.292 famílias realocadas ou 77% do total (REBOUÇAS, 2012). "Muitas das famílias que concordaram em receber a indenização [...] foram vítimas de pressão psicológica e desconheciam seu direito de usucapião" (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005, p.92). Mourad (2011), ao comparar os processos de expulsão da 7ª Etapa e da 1ª a 6ª etapas do Programa de Recuperação do Centro Histórico, considera que na 7ª etapa as ações ocorreram de forma rápida e em escala significativa, considerando que, entre 1992 e 1999, 2.153 famílias foram expulsas e, em fevereiro de 2002, antes da assinatura do convênio com o Monumenta, a Conder já tinha efetuado o pagamento e a retirada de 1.023 famílias moradoras da 7ª Etapa.

Ao analisar os deslocamentos dessas famílias, Mourad (2011) observa que a grande maioria dos moradores indenizados, até 2003, migrou para localidades relativamente próximas ao Centro, outros se deslocaram para bairros extremamente distantes e boa parte permaneceu no perímetro do CHS. Destaca-se que das 747 famílias que se deslocaram para 80 outros bairros de Salvador,

[...] as taxas de deslocamento foram mais relevantes para os bairros de: São Caetano, Coutos e Fazenda Grande de 1,41 a 2%; Valéria, Saúde, Cajazeira, Centro Histórico, Brotas e Liberdade com 2 a 3%; e com mais de 3% destaca-se o bairro de Nazaré por apresentar o maior índice de recebimento das famílias da 7ª Etapa, com 6,35% (MOURAD, 2011, p. 131).

Além dessas, 406 famílias consideradas sem destinos, as mais pobres da 7ª Etapa, "[...] ficaram na calçada, embaixo das marquises do centro histórico, onde aqueles que os expulsaram eram obrigados a passar todos os dias e continuarem a avistá-los no local", de acordo com Jecilda Mello, presidente da AMACH em entrevista a Mourad (2011).

**Tabela 5.** 7ª ETAPA - ESCOPO INICIAL PRÉ-TAC

<b>imóveis na área</b>	130
<b>imóveis ocupados por famílias</b>	73 (56%)
<b>Famílias originalmente residentes</b>	1.674
<b>Média de famílias por imóvel ocupado</b>	22,9
<b>Famílias originalmente residentes</b>	
<b>com rendimento até 1 SM</b>	920 (55%)
<b>com rendimento até 3 SM</b>	1.356 (81%)
<b>retiradas até 2002</b>	1.023 (61%)
<b>retiradas até 2003</b>	1.292 (77%)
<b>Investimento total previsto</b>	
	R\$ 33.801.881,00
<b>Imóveis no escopo de intervenção</b>	86 (66%)
<b>Média de recursos previstos por imóvel</b>	R\$ 393,045,12
<b>Indenizações</b>	
	R\$ 1.925.284,00 (5,7%)
<b>indenização por família</b>	R\$ 1.881,00 (9,4 SM)

Fonte: CONDER (2002); MOURAD (2011); REBOUÇAS (2012). Elaboração do autor (2019).

Assim, o primeiro momento da intervenção na 7ª Etapa foi marcado pela retirada de maior parte das famílias moradoras do local. Somadas àquelas expulsas nas seis primeiras etapas do plano totalizam 3.176. Esse ponto merece destaque a fim de que se notabilize que o contingente de famílias expulsas representa mais de 30 vezes o número daquelas que posteriormente conferiram notoriedade ao programa ao conquistar o direito de permanência pelo TAC.

A reboque da formalização do pacto com o Monumenta, em 2002, vem a publicação do decreto de desapropriação dos imóveis privados da área da 7ª Etapa (Dec. 8.218/02). O que, segundo Rebouças (2012, p. 35), notabilizava que "a intenção do Estado era agilizar o andamento do projeto e, em poder da imissão de posse, ter respaldo legal para expulsar os moradores da área". Com efeito, houve a reação por parte das 698 pessoas ainda residentes na área, inconformadas com as alternativas de indenização, reassentamento e expulsão. Para Bittencourt (2011), essa reação dos moradores se deu em razão da constatação da infração legal de direitos por parte da intervenção. Segundo o autor,

O governo não apresentou todas as possibilidades de direito dos moradores, a exemplo das alternativas de permanência, do reconhecimento do usucapião(muitas famílias estavam lá por mais de 20 anos), de clareza quanto ao pagamento da indenização, definindo a relocação dos moradores para áreas distantes do Centro da cidade, ferindo, assim, os direitos implícitos do Estatuto da Cidade (BITTENCOURT, 2011, p. 77).

Desse movimento resultou a criação da Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH), em 2002<sup>34</sup>. O movimento era contemporâneo ao levante dos Alfaiates e influenciado por este, além de apoiado por muitas das mesmas entidades (REBOUÇAS, 2012). O ponto principal da contestação desses dois movimentos consistia no questionamento quanto à necessidade forçada de se abandonar os imóveis nos quais habitavam, muitos há mais de 25 anos, mediante ações truculentas do Estado, somado ao fato que, o instrumento do usucapião urbano, já lhes conferia o direito legítimo de propriedade dos imóveis que ocupavam.

A organização política dos moradores e esforços de resistência, apesar das dificuldades, foram determinantes para configurar um novo rumo aos desdobramentos do plano.

É possível observar aqui, para além da reação que a luta dos alfaiates desencadeou nos moradores da 7ª Etapa, que, nos dois casos, foi no momento entre a elaboração e a execução dos projetos que se deflagrou a contestação. Lefèbvre lança luz sobre esse momento e sobre a importância da intervenção dos contestadores para a democracia urbana. (REBOUÇAS, 2012, p.36)

No nível dos projetos e dos planos sempre existe alguma instância entre a elaboração e a execução. Nesse trajeto intervêm a reivindicação e a contestação, confundidas com muita frequência. Na contestação manifestam-se as ideologias próprias aos grupos e às classes que intervêm, aí compreendida a ideologia ou as ideologias dos que contribuíram para a elaboração dos projetos, o urbanismo ideológico. A intervenção dos “contestadores” introduz conflitos nas lógicas sociais (na sócio-lógica, que não passa da ideológica). A possibilidade de contestação faz essas lógicas aparecerem enquanto ideologias e permite sua confrontação, o que mensura o grau de democracia urbana (LEFEBVRE, 1999, p. 126 apud REBOUÇAS, 2012, p.36-37).

A importância da contestação para a democracia urbana, conforme proposto por Lefebvre, assume protagonismo em circunstâncias onde os planos em execução derivam de decisões verticais unilaterais, sem a articulação e participação dos atores locais. Por outro lado, a gestão participativa se fundamenta em relações de horizontalidade e encontra seu protagonismo na democracia urbana.

A resistência da AMACH tem início no ano de 2002, em nível local. Destacam-se a discussão do projeto na Assembleia Legislativa<sup>35</sup> e a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público da Bahia com vistas ao embargo das ações de desapropriação. As contestações foram fundamentadas nos argumentos de desrespeito aos direitos

---

<sup>34</sup> Formalizada em 3 de julho do mesmo ano.

<sup>35</sup> Por intermédio do deputado Zilton Rocha (PT)

fundamentais dos moradores da área, direito de moradia, direito de propriedade mediante usucapião e ilegalidade do modelo de desapropriação – desapropriação efetuada com vistas a destinar o imóvel a outra pessoa viola o Decreto-Lei de Desapropriação 3.365/41 (FERNANDES, 2006, apud REBOUÇAS, 2012)

O reassentamento da população, por sua vez, foi justificado por uma proposta de intervenção sustentável mediante retorno econômico e social dos investimentos. A população residente original seria incapaz de absorver as prestações das moradias e sua subsequente manutenção. O modo de disponibilização e consumo do espaço reflete, portanto, a premissa desse modelo de intervenção, fundado na valorização do capital investido. Observa-se uma resistência por parte do Estado em investir capitais desvalorizados em prol do provimento da moradia como valor de uso. A prioridade dada ao retorno do capital investido se sobrepõe ao esforço de atendimento das necessidades da população local.

Com a resistência dos moradores, o reassentamento foi suspenso e se iniciou um longo processo de negociação de alternativas para inclusão dos moradores no projeto, que encontrava relutância do Governo do Estado. A negociação, intermediada pelo Ministério Público da Bahia envolvia a AMACH, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e da CONDER, e o Ministério da Cultura (REBOUÇAS, 2012).

Em 2003, com a mudança de gestão federal, com o início do mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o desenho de uma nova conjuntura política e institucional, marcada pelo fortalecimento do Ministério Público e disseminação da relevância da função social da propriedade vem a favorecer a luta da AMACH. Por sua vez, o Monumenta firmou posicionamento a favor da preservação da população residente, suspendendo os repasses federais até a resolução do litígio. Esse descompasso ideológico dentro do próprio Estado quase levou o Governo da Bahia a dispensar o financiamento federal em busca de novas fontes. No entanto, a continuidade do convênio foi mantida, em razão da intervenção do então Secretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia, Luiz Antônio Vasconcellos Carreira, e novos subsídios foram obtidos por meio dos programas de financiamento habitacional do Ministério das Cidades, criado em 2003, articulado com o Ministério da Cultura (REBOUÇAS, 2012).



Discrepâncias entre o número de famílias remanescentes e aquele contabilizado pela Conder, levaram a AMACH a realizar um recadastramento<sup>36</sup>, que identificou um número de 103 famílias<sup>37</sup> (REBOUÇAS, 2012). Dessas, 70,4% tinham renda de até um salário mínimo. A maior parte era de trabalhadores autônomos ou informais e apenas 21,2% possuíam vínculo empregatício (CONDER/MONUMENTA-BID, 2005 apud REBOUÇAS, 2012). A maior parte já era residente do CHS antes de ocupar a 7ª Etapa. Essas famílias encontravam-se distribuídas em 23 imóveis dentro da poligonal de intervenção, sendo oito deles com uso misto e 15 com uso residencial.

**Tabela 6.** Quadro das famílias beneficiárias do TAC da 7ª Etapa

<b>Número de famílias</b>	103
<b>Com rendimento até 1 SM</b>	72 (70,4%)
<b>Imóveis ocupados</b>	23
<b>Média de famílias por imóvel ocupado</b>	4,48

Fonte: REBOUÇAS (2012). Elaboração do autor (2019).

Em 2004, o empenho da AMACH e seus parceiros<sup>38</sup> consegue articular uma missão conjunta da Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e à Terra Urbana<sup>39</sup> com a Relatoria Especial de Direitos Humanos das Nações Unidas ao CHS, que denunciam uma série de violação do direitos da população residente, enfatizando a "preocupação do poder público apenas com o patrimônio arquitetônico e o desprezo ao patrimônio humano, que são os moradores históricos do Pelourinho" (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005, p.92).

A pressão internacional impressa ao Governo do Estado, corroborada pela repercussão midiática, culminou, na imposição de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em 2005, ao Estado da Bahia e à Conder, garantindo o direito de permanência na área das 103 famílias cadastradas. As relatorias impuseram ainda um conjunto de recomendações aos governos estadual e federal, dentre as quais se pode destacar que fossem limitados os prazos de execução das obras, que deveriam

<sup>36</sup> Com o apoio do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) e Ministério Público.

<sup>37</sup> Foram identificadas 139 famílias residentes na área, no entanto, algumas já haviam firmado acordo pelo auxílio-relocação, e foram suprimidas do cadastro.

<sup>38</sup> Notadamente o Centro de Estudos e Ação Social - CEAS

<sup>39</sup> Projeto de investigação inspirado nas experiências das Nações Unidas, coordenado pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais, rede nacional de articulações de organizações da sociedade civil empenhadas em promover o respeito aos direitos humanos sociais coletivos, conforme previsto na Constituição Federal e demais leis nacionais. Constitui a representação nacional na plataforma interamericana. (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005, p.10)

ser aprovadas e supervisionadas pelo Ministério Público da Bahia. Muitas delas seriam incorporadas ao TAC, apesar de nenhuma sanção ter sido imposta aos governos federal e estadual, para o caso de não cumprimento das recomendações.

Em 1º de junho de 2005 foi firmado o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Ministério Público, Governo da Bahia e Conder, garantindo o direito de permanência das famílias cadastradas. Sua inclusão no projeto seria viabilizada por meio de subsídios do Governo do Estado e do Ministério das Cidades, que viria a configurar o Programa de Habitação de Interesse Social (PHIS). A ideia inicial incluía a cobrança de taxa mensal proporcional ao rendimento de cada família pelo prazo de 10 anos (REBOUÇAS, 2012).

As famílias deveriam ser temporariamente remanejadas para moradias provisórias durante a execução das obras, sendo priorizadas aquelas em maior situação de risco. O retorno à área deveria ser preferencialmente ao mesmo imóvel que ocupava anteriormente. O TAC também impôs a obrigatoriedade de um processo participativo, tanto no âmbito das decisões projetuais como na gestão do programa. Para tanto, foi instituído o Comitê Gestor como instância participativa de governança, composto por diversas entidades envolvidas no processo, que seriam encarregadas das futuras deliberações em conjunto. De acordo com o TAC (2005):

O Comitê Gestor, doravante denominado COMITÊ, instituído neste ato para análise e deliberação sobre requerimentos apresentados pelas famílias relacionadas no Anexo I, terá a seguinte composição: dois representantes da CONDER, um representante da Secretaria de Combate à Pobreza do Estado da Bahia - SECOMP, um representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - SEDUR, um representante da AMACH, um representante do Centro de Estudos e Ação Social - CEAS, um representante da Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS e um representante da Cooperação para o Desenvolvimento da Moradia Humana - CDM.

A participação na elaboração dos projetos deveria envolver a discussão coletiva sobre a configuração das moradias, de modo a adequá-las à composição familiar das 103 famílias, e também que fosse definido junto com a comunidade os equipamentos coletivos para a área. Posteriormente, esses equipamentos vieram a ser definidos no âmbito do Comitê Gestor como sendo uma cozinha comunitária e uma creche.

Outras determinações do TAC contemplavam a construção de uma sede definitiva para a AMACH, que seria provisoriamente acomodada em uma sala no Edifício Ypê; o fornecimento de pontos comerciais temporários durante a execução das obras, para a garantia do sustento das famílias; a capacitação dos moradores e apoio no desenvolvimento de atividades de geração de renda; além de uma cláusula

de multa diária de mil reais e/ou medidas judiciais aplicáveis aos compromissários que infringissem os dispositivos do termo, enquanto durasse a irregularidade.

As ações da 7ª Etapa foram divididas em dois programas, o PHIS e o Programa de Habitação para Servidores Estaduais (PROHABIT), que, em conjunto, recuperariam 76 imóveis para abrigar 317 moradias e 55 pontos comerciais. O primeiro seria financiado com recursos do Ministério das Cidades e do Governo do Bahia e destinado a atender as famílias beneficiárias do TAC que, com acréscimo de mais 5 famílias, totalizavam 108 moradias e 13 pontos comerciais. Foi dividido em duas etapas: PHIS 1 e PHIS 2. O segundo, com recursos do PROHABIT, do Programa Monumenta e também do Governo do Estado previa 234 moradias para servidores públicos e 42 pontos comerciais. Reestruturado o Projeto da 7ª Etapa nessas bases, as obras foram marcadas por grande morosidade e pela grande dificuldade de se fazer cumprir parte dos termos do TAC.

Cinco anos após firmado o acordo, em 2010, somente oito imóveis haviam sido recuperados pelo PHIS, totalizando 37 apartamentos, apenas 34% do programa. Tampouco nenhum dos equipamentos coletivos tinha sido implantado. A não priorização das obras da 7ª Etapa ficava evidente, segundo Mourad (2011) e Rebouças (2012) salientam, ao se observar que, no mesmo período, quase todas as obras relacionadas a monumentos de referência nacional já haviam sido concluídas ou em vias de conclusão.

Analisando este processo sob a ótica da teoria dos campos, a assinatura do convênio entre governo do estado e governo federal representa uma concessão de capitais políticos do primeiro para o segundo, em função dos capitais financeiros que estes poderiam dispor em troca. Os estudos e críticas produzidos em função do esvaziamento da área nos anos 2000 contribuíram também para o ganho de capitais políticos por parte de todos os agentes mobilizados a favor da associação do objeto de disputa ao uso habitacional, em busca de posições de dominância.

Considerando que a pauta do uso habitacional não incluía, necessariamente, a diversidade social, a comunidade de moradores, apesar do ganho de capitais específicos, encontrava uma estrutura de campo ainda parcialmente favorável e ainda era preciso tomar posições para garantir seu direito à moradia diante das novas ações ortodoxas. As expulsões ocorridas entre 2001 e 2003 foram também fundamentadas no instrumento de desapropriação por interesse público.

O movimento da AMACH em 2002 foi favorecido pelo capital político obtido com o levante dos alfaiates e encontra bases legais a partir da identificação das ilegalidades do Estado relativas à desconsideração do direito de moradia e do usucapião. Novamente a comunidade recorre ao apoio do poder legislativo e o ministério público para a obtenção de um instrumento legal de contestação, e o apoio do governo federal e das relatorias da ONU lhes garante a obtenção de mais capitais políticos suficientes para a tomada de uma nova posição com a obtenção do TAC. Com este instrumento acumulam capitais jurídicos, entretanto, mais uma vez, as sanções impostas pelo TAC obrigam que as ações em favor dos moradores sejam tomadas pelo próprio governo do estado, contrariando seus interesses particulares.

O recorrente recurso do TAC como meio de tomada de decisão reitera nossa compreensão acerca do que constitui o *hábitus* do campo: o emprego de dispositivos legais para a coação do agente oponente. Importa ressaltar que se trata de uma medida judiciária impetrada por um órgão do poder executivo estadual (Ministério público) contra um órgão do mesmo poder (Conder), alavancado por meio da ação da população, para coação do Estado para agir em prol da comunidade, contrariando seus interesses próprios,

## 2.2 PRODUÇÃO HABITACIONAL DE 2006 A 2018

As informações apresentadas a seguir foram extraídas de planilhas obtidas na CONDER/DIRCAS com dados referentes ao planejamento e execução do programa nos anos de 2010, 2014 e 2018.

### 2.2.1 Situação em 2010

Em 2010, estava mantido o escopo original do PHIS 1 e 2, prevendo a construção de 108 apartamentos e 13 pontos comerciais em 21 imóveis, concentrados, principalmente, nos quarteirões 31S, 30S e 22S, nas imediações das ruas São Francisco, 28 de Setembro, 7 de Novembro, 3 de Maio e Guedes de Brito. Excetuando-se os pontos comerciais, o projeto previa dois apartamentos em cada um dos imóveis menores da rua São Francisco de números (n<sup>os</sup>) 10, 12 e 20; e até 13 apartamentos, no imóvel maior, situado na esquina da rua Guedes de Brito com a São Francisco. Para 78 unidades, ou 72,3% do total, estavam previstos dois quartos, já

para os outros 26 apartamentos, 26%, apenas um quarto e para o restante, quatro apartamentos, 3,7%, três quartos.

**Tabela 7.** PHIS – Escopo do Programa em 2010

Item	Endereço do imóvel			Área (m <sup>2</sup> )	N° Ptos. Comerciais	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos Comerciais	Área por apto/pto. Com. (m <sup>2</sup> )
	Rua	N°	Quarteirão								
<b>PHIS 1</b>											
1	São Francisco	10	31S	137,67	1		2		2	3	45,89
2	São Francisco	12	31S	138,85			2		2	2	69,43
3	São Francisco	14	31S	294,52		3	2		5	5	58,90
4	São Francisco	20	31S	130,72			2		2	2	65,36
5	São Francisco	24	31S	275,76			4		4	4	68,94
6	São Francisco	30	31S	368,36	1	1	5		6	7	52,62
7	28 de Setembro	33	31S	307,83		2	4		6	6	51,31
8	28 de Setembro	35	31S	366,12		3	3		6	6	61,02
9	28 de Setembro	37	31S	178,17		2	2		4	4	44,54
10	28 de Setembro	39	31S	371,96		3	3		6	6	61,99
11	28 de Setembro	41	31S	333,50		1	4		5	5	66,70
12	7 de Novembro	24/26	25S	298,06		2	2		4	4	74,52
	Cozinha comunitária										
<b>Subtotal (habitação + comércio)</b>				<b>3.201,52</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>35</b>	<b>0</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>59,29</b>
<b>PHIS 2</b>											
1	28 de Setembro	10	26S	560,27	4	1	7		8	12	46,69
2	São Francisco	2	30S	413,39	2	1	3	1	5	7	59,06
3	São Francisco	6	30S	402,10			6		6	6	67,02
4	São Francisco	8		588,56		1	3	3	7	7	84,08
5	3 de Maio	21	22S	144,47		1	2		3	3	48,16
6	7 de Novembro	14	22S	376,00	1	2	4		6	7	53,71
7	7 de Novembro	16		221,54		2	2		4	4	55,39
8	Guedes de Brito	14B	22S	237,50			4		4	4	59,38
9	Guedes de Brito/S.Fran.	16/15		762,98	3	1	12		13	16	47,69
<b>Total PHIS 2</b>				<b>1.964,32</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>43</b>	<b>4</b>	<b>56</b>	<b>66</b>	<b>29,76</b>
<b>TOTAL PHIS 1 e 2 (habitação)</b>				<b>5.165,84</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>78</b>	<b>4</b>	<b>108</b>	<b>120</b>	<b>43,05</b>

Fonte: Conder (2010). Elaboração do autor (2019).

Em termos de área construída a variação é considerável. O menor deles, na rua São Francisco nº20, conta com 130,72m<sup>2</sup> enquanto que o maior, na esquina da rua Guedes de Brito com a São Francisco (n°s 16 e 15), totaliza 762,98 m<sup>2</sup>. A média da área construída dos imóveis é de 245,99m<sup>2</sup>. Observa-se que área construída por apartamentos varia de 44,5m<sup>2</sup> e 84m<sup>2</sup>, sendo a média 59,2m<sup>2</sup>. Esses números incluem, no entanto, as grandes áreas de paredes, áreas de circulação e a área dos pontos comerciais. Para a compreensão da área útil dos apartamentos seria preciso uma análise individual de cada um feita sobre o projeto arquitetônico (Tabela 7). Ainda

cabe destacar que a construção da cozinha comunitária estava incluída no escopo do PHIS 1. Assim como, a previsão de obtenção de recursos.

No caso do PROHABIT, a previsão em 2010 era de construção de 234 unidades habitacionais em 55 imóveis, distribuídos em torno das ruas 3 de Maio, 7 de Novembro, 28 de Setembro, Guedes de Brito, Saldanha da Gama, São Francisco, Monte Alverne, Beco do Seminário e Ladeira da Praça.

As intervenções nos imóveis com menores áreas previam apenas uma unidade habitacional, como o caso daqueles situados nas ruas São Francisco, n.ºs 19 e 21, 3 de Maio, n.º10, e Saldanha da Gama, n.º10. Nos imóveis maiores previa-se de 10 a 14 unidades, como no caso do imóvel n.º17 na rua 28 de Setembro. Assim como no PHIS, para 131 apartamentos (ou 56% do total) estavam previstos dois quartos, para os outros 99 (42%) previa-se apenas um quarto e as demais unidades, quatro ou 1,7%, previam-se três quartos.

O menor imóvel, na Rua São Francisco n.º19, conta com 57,50m<sup>2</sup>, e o maior, na Rua 28 de Setembro n.º17, tem 810,74m<sup>2</sup>. A área construída média dos imóveis é de 279,58m<sup>2</sup>. A área construída dos apartamentos varia entre 36,81 m<sup>2</sup> e 94,86 m<sup>2</sup>, sendo a média de 57,26 m<sup>2</sup>. Também incluindo áreas de paredes, circulação e pontos comerciais.

Do escopo inicial do PROHABIT foram excluídos sete imóveis, devido à impossibilidade de obtenção da imissão de posse ou de dificuldades no processo de desapropriação, como sugeriram alguns técnicos do órgão. Desses, pôde-se identificar apenas seis, onde se abrigariam 30 unidades habitacionais e oito pontos comerciais, numa área construída total de 2.247,80 m<sup>2</sup> (TABELA 8).

Tabela 8. PROHABIT – Escopo do Programa em 2010

Item	Endereço do imóvel			Área (m <sup>2</sup> )	Ptos. Comerciais	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Área por apto./pto. Comercial. (m <sup>2</sup> )
	Rua	Nº	Quarteirão								
<b>PROHABIT 1</b>											
1	3 de Maio	9		204,70		1	1	1	3	3	68,23
2	3 de Maio	13		124,54		1	1		2	2	62,27
3	3 de Maio	15		120,82		1	1		2	2	60,41
4	3 de Maio	17		113,55		1	1		2	2	56,78
5	7 de Novembro	5		240,80		2	1		3	3	80,27
6	7 de Novembro	07/09		621,18	3	5	3		8	11	56,47
7	7 de Novembro	10		372,54	3		3		3	6	62,09
8	7 de Novembro	18		144,71		1	1		2	2	72,36
9	7 de Novembro	20		156,28	1	3			3	4	39,07
10	28 de Setembro	12		289,75	1	2	2		4	5	57,95
11	Guedes de Brito	14		208,58	1	1	1	1	3	4	52,15
12	Guedes de Brito	23		270,70	1	1	2		3	4	67,68
13	Guedes de Brito	27/29		552,96	1	2	7		9	10	55,30
14	Guedes de Brito	31		96,20			2		2	2	48,10
15	Guedes de Brito	35		133,88			2		2	2	66,94
16	Guedes de Brito	37		135,35			2		2	2	67,68
17	Saldanha da Gama	18		676,84	6	5	3		8	14	48,35
18	São Francisco	13		226,52			3		3	3	75,51
19	São Francisco	19		57,50			1		1	1	57,50
20	São Francisco	21		77,10			1		1	1	77,10
<b>Total PROHABIT 1</b>				<b>4.824,50</b>	<b>17</b>	<b>26</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>66</b>	<b>83</b>	<b>58,13</b>
<b>PROHABIT 2</b>											
1	3 de Maio	10		77,68	1	1			1	2	38,84
2	3 de Maio	12		96,58		1	1		2	2	48,29
3	3 de Maio	14		147,23	1	3			3	4	36,81
4	7 de Novembro	3		194,14		2	2		4	4	48,54
5	28 de Setembro	17		810,74	1	8	6		14	15	54,05
6	28 de Setembro	19		694,98	2	2	8		10	12	57,92
7	28 de Setembro	21		530,86	2	9	2		11	13	40,84
8	28 de Setembro	25		116,42		1	1		2	2	58,21
9	28 de Setembro	27		272,67		1	3	1	5	5	54,53
10	28 de Setembro	29		153,97			2		2	2	76,99
11	28 de Setembro	31		450,29	2	5	3		8	10	45,03
12	Ladeira da Praça	24		375,78	1	2	4		6	7	53,68
13	Ladeira da Praça	26		337,80	1		5		5	6	56,30
14	Monte Alverne	15		425,40	1		6		6	7	60,77
15	Monte Alverne	19		371,90	1	2	3		5	6	61,98
16	Monte Alverne	21		808,76	3	2	5	1	8	11	73,52
17	Saldanha da Gama	10		189,72	1		1		1	2	94,86
18	Saldanha da Gama	6		529,74	2	1	3		4	6	88,29
19	Saldanha da Gama	20		503,88	2	6			6	8	62,99
20	São Francisco	27		153,67		2	2		4	4	38,42
21	São Francisco	33		135,59		2	1		3	3	45,20
22	São Francisco	35		108,89			2		2	2	54,45
23	São Francisco	37		178,66		1	3		4	4	44,67
24	São Francisco	39		92,62			2		2	2	46,31
<b>Total PROHABIT 2</b>				<b>7.757,97</b>	<b>21</b>	<b>51</b>	<b>65</b>	<b>2</b>	<b>118</b>	<b>139</b>	<b>55,81</b>
<b>PROHABIT 3</b>											
1	3 de Maio	19		113,77		2			2	2	56,89
2	3 de Maio	20		242,20			4		4	4	60,55
3	7 de Novembro	22		174,04	1	2	1		3	4	43,51
4	28 de Setembro	22		90,56		2			2	2	45,28
5	Beco do Seminário	1 e 1A		470,64		3	6		9	9	52,29
6	Beco do Seminário	3		266,43			4		4	4	66,61
7	Guedes de Brito	33		108,04		1	1		2	2	54,02
8	Monte Alverne	23		445,73	1	4	4		8	9	49,53
9	Monte Alverne	25		544,77	1	6	4		10	11	49,52
10	Monte Alverne	27		239,70	1	1	3		4	5	47,94
11	São Francisco	17		98,64		1	1		2	2	49,32
<b>Total PROHABIT 3</b>				<b>2.794,52</b>	<b>4</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>54</b>	<b>51,75</b>
<b>SubTotal PROHABIT</b>				<b>15.376,99</b>	<b>42</b>	<b>99</b>	<b>131</b>	<b>4</b>	<b>234</b>	<b>276</b>	<b>55,71</b>

Fonte: Conder (2010). Elaboração do autor (2019).

Com relação aos imóveis do PHIS concluídos até 2010, esses que corresponderam ao primeiro lote de obras executadas entre 2006 e 2007, foram oito, contemplando sete pontos comerciais e 37 unidades habitacionais. Esses imóveis perfazem uma área construída total de 2.357,09 m<sup>2</sup>. Das unidades têm-se que 32, ou 86,5% do total, possuem dois quartos e cinco unidades, ou 13,5%, tem um quarto (TABELA 9).

**Tabela 9.** PHIS – Imóveis concluídos até 2010

Item	Endereço do imóvel			Área (m <sup>2</sup> )	Nº Ptos. Com.	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos Comerciais	Área por apto/pto. Com. (m <sup>2</sup> )	Recursos executados (R\$)	R\$/m <sup>2</sup>
	Rua	Nº	Quarteirão										
<b>PHIS 1</b>													
1	São Francisco	10	31S	137,67	1		2		2	3	45,89	206.907,26	1.502,92
2	São Francisco	20	31S	130,72			2		2	2	65,36	171.472,56	1.311,75
3	São Francisco	30	31S	368,36	1	1	5		6	7	52,62	452.816,96	1.229,28
<b>PHIS 2</b>													
4	28 de Setembro	10	26S	560,27	4	1	7		8	12	46,69	585.455,28	1.044,95
5	São Francisco	6	30S	402,10			6		6	6	67,02	512.762,62	1.275,21
6	3 de Maio	21	22S	144,47		1	2		3	3	48,16	164.257,06	1.136,96
7	7 de Novembro	14	22S	376,00	1	2	4		6	7	53,71	344.996,56	917,54
8	Guedes de Brito	14B	22S	237,50			4		4	4	59,38	206.787,26	870,68
<b>TOTAL</b>				<b>2.357,09</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>32</b>	<b>0</b>	<b>37</b>	<b>44</b>	<b>53,57</b>	<b>2.645.455,56</b>	<b>1.122,34</b>

Fonte: Conder (2010). Elaboração do autor (2019).

Em 2010 era previsto um aporte de recursos de R\$ 7.779.559,85 para o PHIS 1 e 2, dos quais R\$ 6.072.334,85 seriam provenientes do Governo do Estado e R\$ 1.707.225,00 subsidiados pelo Ministério das Cidades. Esses recursos se referiam somente à obra, excluídos os valores de desapropriações e indenizações. No caso dos oito imóveis concluídos, as cifras se referem ao valor executado.

O custo previsto para a recuperação dos imóveis variava entre um mínimo de R\$ 164.257,06, para o imóvel da rua 3 de Maio nº21, até o máximo de R\$ 703.995,09 para a intervenção conjunta do imóvel na esquina da rua Guedes de Brito e São Francisco (nºs 16/15). Naturalmente, o maior orçamento era previsto para a maior intervenção. Os imóveis de menor custo foram os de menor área e já haviam sido executados. Para o imóvel na rua 3 de Maio nº21, com área de 144,47m<sup>2</sup> era previsto o gasto de R\$164.257,06 e para o imóvel, na rua São Francisco nº20, com 130,72m<sup>2</sup>, R\$ 171.472,56.



Importa observar que houveram alguns casos onde o orçamento era mais elevado para imóveis razoavelmente menores que outros de maior área, como no caso dos imóveis na rua São Francisco n°s 6 e 8, enquanto o primeiro tem 402,1m<sup>2</sup> e previsão de despesas no valor de R\$ 512.762,62, o segundo contava com 588,56m<sup>2</sup>, e previsão de gastos de R\$ 491.671,10. Essa inversão na relação entre área construída e volume de recursos se deve provavelmente a especificidades de cada projeto e obra. O custo médio de reforma dos imóveis ficou em R\$ 370.455,23, sendo o valor de R\$ 1.505,96 por metro quadrado.

**Tabela 10.** PHIS – Previsão de recursos em 2010

Item	Endereço do imóvel			Área (m <sup>2</sup> )	Total de UH + Lojas	Total recursos previstos (R\$)	Recursos Ministério das Cidades (R\$)	Recursos Governo do Estado (R\$)	R\$/m <sup>2</sup>	R\$/UH ou Loja
	Rua	N°	Quartelão							
<b>PHIS 1</b>										
1	São Francisco	10	31S	137,67	3	206.907,26	43.692,87	163.214,39	1.502,92	68.969,09
2	São Francisco	12	31S	138,85	2	183.434,47	38.736,09	144.698,38	1.321,10	91.717,24
3	São Francisco	14	31S	294,52	5	355.059,52	74.978,38	280.081,14	1.205,55	71.011,90
4	São Francisco	20	31S	130,72	2	171.472,56	36.210,08	135.262,48	1.311,75	85.736,28
5	São Francisco	24	31S	275,76	4	295.438,36	62.388,10	233.050,26	1.071,36	73.859,59
6	São Francisco	30	31S	368,36	7	452.816,96	95.621,94	357.195,02	1.229,28	64.688,14
7	28 de Setembro	33	31S	307,83	6	462.793,36	97.728,67	365.064,69	1.503,41	77.132,23
8	28 de Setembro	35	31S	366,12	6	447.089,99	94.412,57	352.677,42	1.221,16	74.515,00
9	28 de Setembro	37	31S	178,17	4	289.958,29	61.230,87	228.727,42	1.627,42	72.489,57
10	28 de Setembro	39	31S	371,96	6	439.043,20	92.713,32	346.329,88	1.180,35	73.173,87
11	28 de Setembro	41	31S	333,50	5	386.503,38	81.618,42	304.884,96	1.158,93	77.300,68
12	7 de Novembro	24/26	25S	298,06	4	391.003,34	82.568,68	308.434,66	1.311,83	97.750,84
<b>Subtotal PHIS 1</b>				<b>3.201,52</b>	<b>54</b>	<b>4.081.520,69</b>	<b>861.899,99</b>	<b>3.219.620,70</b>	<b>1.274,87</b>	<b>75.583,72</b>
Cozinha comunitária						64.626,23		64.626,23		
<b>Total PHIS 1 (subtotal + cozinha)</b>						<b>4.146.146,92</b>	<b>861.899,99</b>	<b>3.284.246,93</b>		
<b>PHIS 2</b>										
1	28 de Setembro	10	26S	560,27	12	585.455,28	133.827,68	451.627,60	1.044,95	48.787,94
2	São Francisco	2	30S	413,39	7	432.835,96	98.940,83	333.895,13	1.047,04	61.833,71
3	São Francisco	6	30S	402,10	6	512.762,62	117.211,05	395.551,57	1.275,21	85.460,44
4	São Francisco	8		588,56	7	491.671,10	112.389,80	379.281,30	835,38	70.238,73
5	3 de Maio	21	22S	144,47	3	164.257,06	37.547,09	126.709,97	1.136,96	54.752,35
6	7 de Novembro	14	22S	376,00	7	344.996,56	78.861,85	266.134,71	917,54	49.285,22
7	7 de Novembro	16		221,54	4	255.278,23	58.353,38	196.924,85	1.152,29	63.819,56
8	Guedes de Brito	14B	22S	237,50	4	206.787,26	47.268,95	159.518,31	870,68	51.696,82
9	Guedes de Brito/S.Fran.	16/15		762,98	16	703.995,09	160.924,38	543.070,71	922,69	43.999,69
<b>Total PHIS 2</b>				<b>1.964,32</b>	<b>66</b>	<b>3.698.039,16</b>	<b>845.325,01</b>	<b>2.852.714,15</b>	<b>1.882,61</b>	<b>56.030,90</b>
<b>TOTAL PHIS 1 e 2 (habitação)</b>				<b>5.165,84</b>	<b>120</b>	<b>7.779.559,85</b>	<b>1.707.225,00</b>	<b>6.072.334,85</b>	<b>1.505,96</b>	<b>64.829,67</b>

Fonte: Conder (2010). Elaboração do autor (2019).

O valor previsto por unidade habitacional variava de R\$ 43.999,69, do imóvel de esquina entre a rua Guedes de Brito e São Francisco (n°s15 e 16), para R\$ 70.238,73, naqueles imóveis da rua São Francisco n°8, chegando a R\$ 97.750,84 para a intervenção conjunta nos imóveis n°24 e n°26 da rua 7 de Novembro. Tomando o valor médio por unidade habitacional previsto de R\$ 69.438,99. Desses dados pode-se observar que o menor custo por unidade habitacional se previa na intervenção de maior área, refletindo a economia em decorrência do aumento da escala de intervenção.

O imóvel de menor área construída, de 130,72m<sup>2</sup>, na rua São Francisco n°20, estava orçado em R\$ 85.736,28 por apartamento, praticamente o dobro. Entretanto, o maior custo por apartamento fora previsto para imóvel de área construída mediana (298m<sup>2</sup>), quase o dobro do menor imóvel. Essa ocorrência pode ser atribuída a complexidades técnicas particulares do imóvel, algo a ser verificado individualmente. Observa-se também, para o imóvel n°14B da rua Guedes de Brito a previsão de um custo relativamente baixo por apartamento, R\$ 51.696,82, pela pequena área de 237,5m<sup>2</sup> que apresenta. Outro caso particular a ser investigado.

**Figura 5.** Imóvel n°10 da Rua 28 de setembro antes **Figura 6.** Imóvel n°10 da Rua 28 de setembro depois da recuperação



Fonte: CONDER (2017).



Fonte: CERCHIARI (2018).

O custo previsto por metro quadrado de área construída variava de R\$ 835,38, isso para o imóvel n° 8 da rua São Francisco que tem 588,56m<sup>2</sup>, até R\$ 1.627,42 para o imóvel n° 37 da rua 28 de Setembro que tem 178,17m<sup>2</sup>. Embora não coincidam, com o imóvel de maior área, este na rua Guedes de Brito n°s 15 e 16 com 762,98m<sup>2</sup>, cujo custo previsto por metro quadrado era R\$ 922,69, e nem com o de menor área, o da rua São Francisco n°20 com 130,72 m<sup>2</sup>, cujo metro quadrado estava previsto em R\$ 1.502,92, os resultados acompanham, grosso modo, a questão da escala.

**Figura 7.** Imóvel nº10 da Rua São Francisco antes



Fonte: CONDER (2017).

**Figura 8.** Imóvel nº 10 da Rua São Francisco depois da recuperação



Fonte: CERCHIARI (2018).

Ademais, é importante destacar que recursos, no valor de R\$ 64.626,23, estavam previstos para a cozinha comunitária no âmbito do PHIS e não foram contabilizados nos cálculos acima. É preciso frisar também que, para efeito de cálculo do custo por unidade habitacional, nos seis imóveis onde está previsto ponto comercial, o estabelecimento contou como uma unidade habitacional. O mesmo vale

para a obtenção do valor médio por unidade habitacional. Ou seja, os R\$ R\$ 64.829,67 decorrem da divisão do valor dos investimentos R\$ 7.779.559,85 (somente relativo aos imóveis), sem os recursos da cozinha, por 120 unidades (108 moradias + 12 pontos comerciais).

Vale ressaltar que, na planilha original obtida com o DIRCAS, o valor previsto por unidade habitacional era de R\$ 72.631,35, em razão da divisão do valor total dos investimentos, R\$ 7.844.186,08 (incluso os recursos da cozinha), pelas 108 unidades habitacionais. Essa constatação pode ser decorrente de uma mera simplificação dos cálculos, ou uma evidência da intenção de não se executar nem os pontos comerciais nem a cozinha comunitária.

O PHIS não contou com recursos do Monumenta. Esses foram majoritariamente do Governo do Estado, 78% do montante, complementados por recursos do Ministério das Cidades via Caixa Econômica Federal, cerca de 22%.

Por sua vez, o PROHABIT tinha uma previsão de aporte de R\$ 15.598.420,76, dos quais R\$6.760.922,12 provenientes do Programa Monumenta, ou seja, 43,34% do total, R\$6.229.000,49, do próprio programa PROHABIT, 39,93%, e apenas R\$ 1.146.403,95 do Governo da Bahia, 7,35% (TABELA 11). No cômputo geral, o valor médio de recuperação por imóvel era de R\$283.607,65, do metro quadrado R\$1.014,40 e o valor médio por unidade habitacional ou ponto comercial de R\$56.516,02.

A variação do custo previsto por imóvel era de R\$ 52.528,36, para o imóvel da rua 3 de Maio nº10, até o máximo de R\$ 709.886,86, para o imóvel na rua 28 de Setembro nº17. O maior custo também correspondia à maior intervenção, com área de 810,74m<sup>2</sup>, traduzindo a cifra de R\$ 875,60 por metro quadrado. Os menores custos eram previstos para os menores imóveis, com cifra de R\$52.528,36 para o imóvel na rua 3 de Maio nº10 com 77,68m<sup>2</sup>, e R\$54.175,40 para o imóvel na rua São Francisco nº19, com 57,50m<sup>2</sup>, contando um total de R\$ 675,21 e R\$ 942,18 por metro quadrado, respectivamente.

O custo previsto por metro quadrado de área construída variava de R\$ 554,76 no imóvel nº 21 da rua Monte Alverne, com área de 808,76m<sup>2</sup>, até R\$ 1.447,49, no imóvel nº 25 da rua 28 de Setembro, com 116,42m<sup>2</sup>. Assim como no PHIS, o custo previsto para o metro quadrado era inversamente proporcional ao tamanho do imóvel. No maior imóvel do PROHABIT, o nº17 da rua 28 de Setembro, com área construída

de 810,74m<sup>2</sup>, o custo do metro quadrado era estimado em R\$875,60 e no menor, na rua São Francisco n°19, com 57,50m<sup>2</sup>, a estimativa era de R\$ 942,18m<sup>2</sup>.

O menor custo por imóvel estava previsto em R\$ 52.528,36 para aquele na rua 3 de Maio n°10 com 77,68m<sup>2</sup>, contando com um apartamento e um ponto comercial, onde se contabilizava também o menor valor previsto por unidade, R\$26.264,18. O maior custo era previsto para o maior imóvel, na rua 28 de Setembro n° 17, alcançando a cifra de R\$ 709.886,86. O maior custo por unidade era previsto no imóvel n°25 da rua 28 de Setembro, com 116,42 m<sup>2</sup> e 2 apartamentos, o custo de cada era previsto em R\$84.258,11. O custo geral unitário de R\$ 56.516,02, previsto para o PROHABIT, foi em função das 276 unidades, contabilizados os apartamentos e pontos comerciais.

O PROHABIT, programa habitacional original da 7ª Etapa, contava majoritariamente com verbas federais, sendo 47,68% recursos do Monumenta, 43,23% de recursos do próprio Programa do Servidor Público Estadual (PROHABIT) e apenas cerca de 7,61% de recursos do Governo do Estado.

Vale ressaltar que os valores previstos para 2010 não necessariamente representam a realidade atual, visto que, nesse intervalo ocorreram transformações nas edificações, como desmoraamentos, o que implicou modificações de projeto e atualização dos custos da obra.



### 2.2.2 Situação em 2014

Entre os dados coletados foi obtida a posição das obras no ano de 2014, com o registro dos recursos executados até então. No âmbito do PHIS tinham sido concluídos 17 imóveis, abrigando 84 apartamentos. Quanto ao PROHABIT eram 18 imóveis concluídos, com 33 unidades habitacionais. A conclusão do imóvel não significa necessariamente que este tenha sido entregue ao beneficiário. Não foram obtidas informações que constatasse tal fato.

É importante destacar que todas as obras foram licitadas tendo como referência orçamentos baseados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)<sup>40</sup>. Esse estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos da União, conforme indica o Decreto Federal 7.983/2013.

Os imóveis executados pelo PHIS foram concentrados nas ruas São Francisco, 28 de Setembro, 7 de Novembro, 3 de Maio e Guedes de Brito. Aos oito imóveis do 1º lote de 2006/2007 somaram-se mais nove, do 2º lote de obras, totalizando 17 imóveis concluídos na data, com 80 apartamentos e nove pontos comerciais.

No 1º lote, as obras do PHIS 1 foram executadas pela Construtora CVP e as do PHIS 2 pela W Engenharia. Já o 2º Lote foi executado exclusivamente pela Construtora CVP. Além das obras executadas pelas construtoras, as planilhas indicam valores para obras executadas pelo Governo da Bahia. Consultados em agosto de 2018, técnicos da Superintendência de Obras Públicas (SUOP)<sup>41</sup> não souberam identificar ao certo como ocorreu essa divisão. Sugeriram que os valores correspondessem a aportes do governo estadual para complementar a remuneração das construtoras, que era com recursos federais.

Para o PHIS, em geral, o custo das obras executadas até 2014 coincidem com os valores orçados em 2010, com exceção do imóvel nº2 da rua São Francisco, que teve um acréscimo de R\$9.285,34, totalizando R\$1.069,59 por metro quadrado e R\$63.160,19 por unidade habitacional e ponto comercial (TABELA 12). Pode-se dizer que esta coincidência de valores é muito suspeita, haja visto que usualmente o valor

---

<sup>40</sup> Informação obtida verbalmente com o setor de obras (SUOP) da DIRCAS.

<sup>41</sup> Setor da Conder responsável pela execução de obras.

das obras sempre extrapola o orçamento, especialmente em recuperação de imóveis históricos, cujos imprevistos são muito maiores.



Tabela 12. PHIS - Imóveis concluídos até 2014

Lote	Item	Endereço do imóvel			Área (m²)	N° Ptos. Comerciais	Total de UH	Total de UH + Lojas	Orçamento em 2010	Custo das obras - valores de contrato					R\$/m²	R\$/UH ou Loja			
		Rua	N°	Quarteirão						Custo final do imóvel (R\$)	Incremento	Obras executadas pela CVP (R\$)	Obras executadas pela W Engenharia (R\$)	Obras executadas pelo Estado (R\$)			%		
1° LOTE 2006/2007	<b>PHIS 1</b>																		
	1	São Francisco	10	31S	137,67	1	2	3		206.907,26		191.787,76	93%		15.119,50	7%	1.502,92	68.969,09	
	2	São Francisco	20	31S	130,72		2	2		171.472,57		158.456,59	92%		13.015,98	8%	1.311,75	85.736,29	
	3	São Francisco	30	31S	368,36	1	6	7		452.816,96		430.573,43	95%		22.243,53	5%	1.229,28	64.688,14	
	<b>PHIS 2</b>																		
	4	28 de Setembro	10	26S	560,27	4	8	12		589.828,40				589.828,40	100%	0,00	0%	1.052,76	49.152,37
	6	São Francisco	6	30S	402,1		6	6		517.478,84				517.478,84	100%	0,00	0%	1.286,94	86.246,47
	5	3 de Maio	21	22S	144,47		3	3		164.257,09				164.257,09	100%	0,00	0%	1.136,96	54.752,36
	7	7 de Novembro	14	22S	376	1	6	7		351.493,49				351.493,49	100%	0,00	0%	934,82	50.213,36
8	Guedes de Brito	14B	22S	237,5		4	4		221.232,51				215.895,51	98%	5.337,00	2%	931,51	55.308,13	
2° LOTE 2010/2014	<b>PHIS 1</b>																		
	1	São Francisco	12	31S	138,85		2	2	183.434,47	183.434,47	0,0%	170.013,25	93%		13.421,22	7%	1.321,10	91.717,24	
	2	São Francisco	14	31S	294,52		5	5	355.059,52	355.059,52	0,0%	339.513,34	96%		15.546,18	4%	1.205,55	71.011,90	
	3	São Francisco	24	31S	275,76		4	4	295.438,36	295.438,35	0,0%	273.723,45	93%		21.714,90	7%	1.071,36	73.859,59	
	4	28 de Setembro	33	31S	307,83		6	6	462.793,36	462.793,36	0,0%	368.272,01	80%		94.521,35	20%	1.503,41	77.132,23	
	5	28 de Setembro	35	31S	366,12		6	6	447.089,99	447.089,99	0,0%	28.657,37	6%		418.432,62	94%	1.221,16	74.515,00	
	6	28 de Setembro	37	31S	178,17		4	4	289.958,29	289.958,28	0,0%	214.224,87	74%		75.733,41	26%	1.627,42	72.489,57	
	7	28 de Setembro	39	31S	371,96		6	6	439.043,20	439.043,20	0,0%	221.383,54	50%		217.659,66	50%	1.180,35	73.173,87	
	8	28 de Setembro	41	31S	333,5		5	5	386.503,38	386.503,38	0,0%	110.790,57	29%		275.712,81	71%	1.158,93	77.300,68	
<b>PHIS 2</b>																			
9	São Francisco	2	30S	413,39	2	5	7	432.835,96	442.121,30	2,1%			442.121,30	100%			1.069,50	63.160,19	
<b>Total PHIS 1 + PHIS 2 PHIS</b>				<b>5037,19</b>	<b>9</b>	<b>80</b>	<b>89</b>		<b>5.976.928,97</b>		<b>2.507.396,18</b>	<b>42%</b>	<b>2.281.074,63</b>	<b>38%</b>	<b>1.188.458,16</b>	<b>20%</b>	<b>1.186,56</b>	<b>67.156,51</b>	

Fonte: Conder (2014). Elaboração do autor (2019).

No caso do PROHABIT, os dados aparentam ser mais confiáveis. Os valores executados, no geral, apresentam incremento de 90,8% em relação àqueles orçados em 2010, quase o dobro. O custo geral do metro quadrado subiu de R\$1.014,40 para R\$2.632,21 e o valor por unidade de R\$56.516,02 para R\$109.578,84. A menor discrepância foi observada no imóvel nº3 do Beco do Seminário, cujo valor executado de R\$369.228,95 apresenta acréscimo de 24,6% sobre os R\$269.266,42 orçados, refletindo no valor do metro quadrado, previsto em R\$1.111,99 e executado a R\$1.385,84. Já o valor unitário por apartamento, previsto em R\$74.066,61, foi executado a R\$92.307,24. A maior discrepância se observa no imóvel nº20 da rua 13 de Maio, cujo acréscimo foi de 246,6%, com orçamento previsto em R\$113.574,00 e execução em R\$393.702,07. O metro quadrado orçado em R\$1.138,51 foi executado a R\$1.625,52 e o custo da unidade prevista em R\$68.937,07 subiu para R\$98.425,52 (TABELA 13).

**Figura 9.** Imóvel nº20 da Rua 3 de maio destinado a família do PHIS<sup>42</sup>



Fonte: CERCHIARI (2018).

---

<sup>42</sup> Imóvel incluído no escopo do PROHABIT mas destinado a famílias beneficiária do PHIS.

Após a conclusão dos últimos imóveis em 2014, as próximas entregas só se verificaram a partir de 2016. Esse intervalo de paralisações é atrelado principalmente aos distratos das empresas executoras, após os quais leva-se um tempo para se reorganizar e obter recursos para se recomeçar. Nesse intervalo o programa Monumenta foi extinto<sup>43</sup> e os aportes de recursos federais foram interrompidos. Sem esses recursos, a execução das obras passou a ocorrer à medida da disponibilização de recursos estaduais, isso segundo os técnicos da SUOP entrevistados.

Com a extinção do Monumenta a CEF queria receber de volta – corrigidos – parte dos recursos que haviam sido repassados, em função de uma cláusula do contrato com o Estado que dispunha que o objeto devia ser cumprido totalmente. Mesmo já tendo sido executada parte dos imóveis, a alegação era de que nenhum dos programas havia sido concluídos na íntegra.

Para evitar a devolução dos recursos pelo governo do Estado, fez-se um acordo que, à medida que os imóveis fossem concluídos, a CEF entregaria atestes de funcionalidade, abatendo o saldo até a sua quitação. Este imbróglio foi referente aos 21 imóveis do PHIS .

---

<sup>43</sup> Marcia Santana indica que o programa foi extinto oficialmente em 2010, com resíduos que ficaram para ser pagos os desdobramentos se prolongaram um pouco além.

Tabela 13. PROHABIT - Imóveis concluídos até 2014

Item	Endereço do imóvel		Quartelão	Área (m²)	Nº Ptos. Comerciais	Total de UH	Total de UH + Pto. Comercial	Orçamento em 2010	Custo final do imóvel (R\$)	Incremento	Custo das obras - valores de contrato					R\$/m²	R\$/UH ou Loja	
	Rua	Nº									Obras executadas pela Terraza	Obras executadas pela CSC	Obras executadas pelo Estado					
<b>PROHABIT 1</b>																		
1	3 de Maio	13	22S	124,54		2	2	119.274,82	234.109,60	96,3%	94.042,44	40%	92.853,28	40%	47.213,88	20%	1.879,79	117.054,80
2	3 de Maio	15	22S	120,82		2	2	107.771,52	202.022,07	87,5%	75.208,31	37%	75.770,67	38%	51.043,09	25%	1.672,09	101.011,04
3	3 de Maio	17	22S	113,55		2	2	93.952,53	214.872,52	128,7%	45.671,53	21%	140.820,99	66%	28.380,00	13%	1.892,32	107.436,26
4	Guedes de Brito	31	26S	96,2		2	2	95.534,05	141.161,95	47,8%	28.229,91	20%	102.779,53	73%	10.152,51	7%	1.467,38	70.580,98
5	São Francisco	19	25S	57,5		1	1	54.175,40	105.443,41	94,6%	81.312,07	77%	10.461,20	10%	13.670,14	13%	1.833,80	105.443,41
6	São Francisco	21	25S	77,1		1	1	54.614,97	79.495,45	45,6%	56.806,78	71%	13.295,29	17%	9.393,38	12%	1.031,07	79.495,45
<b>Total PROHABIT 1</b>				<b>589,71</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>525.323,29</b>	<b>977.105,00</b>	<b>86,0%</b>	<b>381.271,04</b>	<b>39%</b>	<b>435.980,96</b>	<b>45%</b>	<b>159.853,00</b>	<b>16%</b>	<b>1.656,92</b>	<b>97.710,50</b>
<b>PROHABIT 2</b>																		
7	28 de Setembro	25	28S	116,42		2	2	168.516,21	302.333,94	79,4%	157.765,35	52%	61.621,33	20%	82.947,26	27%	2.596,92	151.166,97
8	28 de Setembro	29	28S	153,97		2	2	152.827,27	406.920,51	166,3%	89.167,58	22%	171.362,41	42%	146.390,52	36%	2.642,86	203.460,26
9	São Francisco	33	28S	135,59		3	3	153.133,53	348.911,36	127,8%	182.260,25	52%	135.297,78	39%	31.353,33	9%	2.573,28	116.303,79
10	São Francisco	35	28S	108,89		2	2	120.544,08	347.245,29	188,1%	197.448,04	57%	123.992,23	36%	25.805,02	7%	3.188,95	173.622,65
11	São Francisco	37	28S	178,66		4	4	226.992,02	471.273,89	107,6%	334.894,75	71%	113.040,06	24%	23.339,08	5%	2.637,83	117.818,47
12	São Francisco	39	28S	92,62		2	2	92.848,79	242.721,52	161,4%	173.632,57	72%	56.514,50	23%	12.574,45	5%	2.620,62	121.360,76
<b>Subtotal PROHABIT 2</b>				<b>786,15</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>914.861,90</b>	<b>2.119.406,51</b>	<b>131,7%</b>	<b>1.135.168,54</b>	<b>54%</b>	<b>661.828,31</b>	<b>31%</b>	<b>322.409,66</b>	<b>15%</b>	<b>2.695,93</b>	<b>141.293,77</b>
<b>PROHABIT 3</b>																		
13	3 de Maio	20	19S	242,2		4	4	113.574,00	393.702,07	246,6%	304.701,29	77%	59.896,84	15%	29.103,94	7%	1.625,52	98.425,52
14	28 de Setembro	22	25S	90,56		2	2	106.046,57	183.085,29	72,6%	119.685,44	65%	47.582,26	26%	15.817,59	9%	2.021,70	91.542,65
15	Beco do Seminário	3	19S	266,43		4	4	296.266,42	369.228,95	24,6%	315.637,38	85%	36.141,48	10%	17.450,09	5%	1.385,84	92.307,24
16	Guedes de Brito	33	26S	108,04		2	2	119.090,03	179.747,29	50,9%	26.470,97	15%	141.482,69	79%	11.793,63	7%	1.663,71	89.873,65
17	Monte Alverne	27	19S	239,7	1	4	5	312.569,12	421.289,53	34,8%	321.771,10	76%	60.667,96	14%	38.850,47	9%	1.757,57	84.257,91
18	São Francisco	17	25S	98,64		2	2	139.542,98	177.904,14	27,5%	154.067,05	87%	19.250,59	11%	4.586,50	3%	1.803,57	88.952,07
<b>Total PROHABIT 3</b>				<b>1045,57</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>1.087.089,12</b>	<b>1.724.957,27</b>	<b>58,7%</b>	<b>1.242.333,23</b>	<b>72%</b>	<b>365.021,82</b>	<b>21%</b>	<b>117.602,22</b>	<b>7%</b>	<b>1.649,78</b>	<b>90.787,22</b>
<b>TOTAL PROHABIT</b>				<b>1831,72</b>	<b>1</b>	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>2.527.274,31</b>	<b>4.821.468,78</b>	<b>90,8%</b>	<b>2.377.501,77</b>	<b>126%</b>	<b>1.026.850,13</b>	<b>52%</b>	<b>440.011,88</b>	<b>22%</b>	<b>2.632,21</b>	<b>109.578,84</b>

Fonte: Conder (2014). Elaboração do autor (2019)

### 2.2.3 Situação em 2018

Entre 2016 e 2018 foram executados quatro imóveis pelo PHIS, com 32 apartamentos e nenhum ponto comercial, conforme a Tabela 14. No mesmo período, três imóveis foram recuperados pelo PROHABIT, gerando 18 apartamentos. A execução das obras também extrapolou os valores orçados, numa média de 72,14%, variando de 11,83% a 96,87%, a depender do imóvel. O custo do metro quadrado foi em média de R\$1.730,34, o da unidade R\$101.229,33.

O imóvel na esquina da rua Guedes de Brito com a São Francisco n°s 15 e 16, executado pelo PHIS sofreu uma reformulação geral de projeto, e substituiu os três pontos comerciais previstos por dois apartamentos extra.

**Figura 10.** Obras em andamento no imóvel na esquina da rua Guedes de Brito com a São Francisco n°s 15 e 16



Fonte: CERCHIARI (2018).

Informações obtidas na SUOP apontam que o imóvel. N° 20 da R. 3 de Maio, originalmente pertencente ao PROHABIT, foi remanejado para o PHIS. Com isso, o PHIS fica com 1 imóvel a mais que o previsto inicialmente, de modo que deveria contar também com um número de unidades habitacionais.

**Tabela 14.** Imóveis concluídos entre 2016 e 2018 e em execução

Item	Endereço do imóvel			Programa original	Área (m²)	N° Ptos. Comerciais	Estúdio	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Custo das obras - valores de contrato					R\$/m²	R\$/UH ou Loja		
	Rua	N°	Quartirão										Orçamento 2010	Custo final do imóvel (R\$)	Incremento	Obras executadas pela FCE Engenharia (R\$)	Obras executadas pela Faria Lima Engenharia (R\$)				
<b>2016</b>																					
1	28 de Setembro	35	31S	PHIS 1	324,12	0	0	3	3	0	6	6	447.089,99	500.428,50	11,93%	500.428,50	100%			1.543,96	83.404,75
<b>2017</b>																					
2	São Francisco	8	30S	PHIS 2	434,31	0	0	1	6	0	7	7	491.671,10	787.872,40	60,24%			787.872,40	100%	1.814,08	112.553,20
3	Guedes de Brito/S.Fran.	16/15	25S	PHIS 2	837,39	0	1	4	10	0	15	15	703.995,09	1.385.951,50	96,87%			1.385.951,50	100%	1.655,08	92.396,77
4	7 de Novembro	16	22S	PHIS 2	154,42	0	0	4	0	0	4	4	255.278,23	444.929,87	74,29%	444.929,87	100%			2.881,30	111.232,47
<b>TOTALPHIS</b>					<b>1750,2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>1.898.034,41</b>	<b>3.119.182,27</b>	<b>64,34%</b>	<b>945.358,37</b>	<b>30%</b>	<b>2.173.823,90</b>	<b>70%</b>	<b>1.782,15</b>	<b>97.474,45</b>
<b>2018 - em execução, valor estimado</b>																					
5	28 de Setembro	27	28S	PROH.2	355,05	0	0	1	3	1	5	5	383.955,66	620.659,96	61,65%	620.659,96	100%			1.748,09	124.131,99
6	3 de Maio	9	22S	PROH.1	204,7	0	0	1	1	1	3	3	150.524,18	250.988,40	66,74%	250.988,40	100%			1.226,13	83.662,80
7	Monte Alverne	25	19S	PROH.3	673,65	1	0	6	4	0	10	11	652.784,56	1.171.883,85	79,52%	1.171.883,85	100%			1.739,60	117.188,39
<b>TOTAL PROHABIT</b>					<b>1233,4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>1.187.264,40</b>	<b>2.043.532,21</b>	<b>72,12%</b>	<b>2.043.532,21</b>	<b>100%</b>		<b>0%</b>	<b>1.656,83</b>	<b>107.554,33</b>
<b>TOTAL</b>					<b>2983,6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>3.085.298,81</b>	<b>5.162.714,48</b>	<b>67,33%</b>	<b>2.988.890,58</b>		<b>2.173.823,90</b>		<b>1.730,34</b>	<b>101.229,70</b>

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019)

**Tabela 15.** Imóveis em licitação em 2018

Item	Endereço do imóvel			Programa original	Área (m²)	N° Ptos. Comerciais	Estúdio	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Estimativa de valor (R\$)	R\$/m²	R\$/UH ou Loja
	Rua	N°	Quartirão												
8	Guedes de Brito	14	28S	PROH.1	208,58	1	0	1	2	0	3	4	420.275,89	2.014,94	140.091,96
9	São Francisco	13	28S	PROH.1	226,52	0	0	0	3	0	3	3	428.109,69	1.889,94	142.703,23
<b>TOTAL</b>					<b>435,1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>848.385,58</b>	<b>1.949,86</b>	<b>121.197,94</b>

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019)

**Tabela 16.** PHIS e PROHABIT – Imóveis pendentes de intervenção em agosto de 2018

item	Endereço do imóvel			Área (m <sup>2</sup> )	Ptos. Comerciais	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Área por apto. (m <sup>2</sup> )
	Rua	Nº	Quarteirão								
<b>PROHABIT 1</b>											
1	7 de Novembro	5		240,80		2	1		3	3	80,27
2	7 de Novembro	07/09		621,18	3	5	3		8	11	56,47
3	7 de Novembro	10		372,54	3		3		3	6	62,09
4	7 de Novembro	18		144,71		1	1		2	2	72,36
5	7 de Novembro	20		156,28	1	3			3	4	39,07
6	28 de Setembro	12		289,75	1	2	2		4	5	57,95
7	Guedes de Brito	23		270,70	1	1	2		3	4	67,68
8	Guedes de Brito	27/29		552,96	1	2	7		9	10	55,30
9	Guedes de Brito	35		133,88			2		2	2	66,94
10	Guedes de Brito	37		135,35			2		2	2	67,68
11	Saldanha da Gama	18		676,84	6	5	3		8	14	48,35
<b>PROHABIT 2</b>											
12	3 de Maio	12		96,58		1	1		2	2	48,29
13	3 de Maio	14		147,23	1	3			3	4	36,81
14	7 de Novembro	3		194,14		2	2		4	4	48,54
15	28 de Setembro	17		810,74	1	8	6		14	15	54,05
16	28 de Setembro	19		694,98	2	2	8		10	12	57,92
17	28 de Setembro	21		530,86	2	9	2		11	13	40,84
18	Ladeira da Praça	24		375,78	1	2	4		6	7	53,68
19	Ladeira da Praça	26		337,80	1		5		5	6	56,30
20	Saldanha da Gama	10		189,72	1		1		1	2	94,86
21	Saldanha da Gama	6		529,74	2	1	3		4	6	88,29
22	Saldanha da Gama	20		503,88	2	6			6	8	62,99
23	São Francisco	27		153,67		2	2		4	4	38,42
<b>PROHABIT 3</b>											
24	7 de Novembro	22		174,04	1	2	1		3	4	43,51
25	Beco do Seminário	1 e 1A		470,64		3	6		9	9	52,29
26	Monte Alverne	23		445,73	1	4	4		8	9	49,53
<b>Total imóveis pendentes</b>				<b>9.250,52</b>	<b>31</b>	<b>66</b>	<b>71</b>		<b>137</b>	<b>168</b>	<b>55,06</b>

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).

**Tabela 17.** PHIS - Resumo da situação dos imóveis

Item	Endereço do imóvel		Quarteirão	Ptos. Comerciais	UH totais	Data Conclusão				Em execução	Em licitação	Excluído	Pendente
	Rua	Nº				Até 2010	Até 2014	Até 2016	Até 2017				
<b>PHIS 1</b>													
1	São Francisco	10	31S	1	3	X							
2	São Francisco	12	31S		2		X						
3	São Francisco	14	31S		5		X						
4	São Francisco	20	31S		2	X							
5	São Francisco	24	31S		4		X						
6	São Francisco	30	31S	1	7	X							
7	28 de Setembro	33	31S		6		X						
8	28 de Setembro	35	31S		6			X					
9	28 de Setembro	37	31S		4		X						
10	28 de Setembro	39	31S		6		X						
11	28 de Setembro	41	31S		5		X						
12	7 de Novembro	24/26	25S		4		X						
<b>PHIS 2</b>													
1	28 de Setembro	10	26S	4	8	X							
2	São Francisco	2	30S	2	5		X						
3	São Francisco	6	30S		6	X							
4	São Francisco	8	30S		7				X				
5	3 de Maio	21	22S		3	X							
6	7 de Novembro	14	22S	1	6	X							
7	7 de Novembro	16	22S		4				X				
8	Guedes de Brito	14B	22S		4	X							
9	Guedes de Brito/S. Fran.	16/15	25S	3	15				X				
<b>21</b>	<b>TOTAL PHIS</b>			<b>12</b>	<b>97</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).



Tabela 18. PROHABIT - Resumo da situação dos imóveis

Item	Endereço do imóvel		Quarteirão	Ptos. Comerciais	UH totais	Data Conclusão				Em execução	Em licitação	Excluído	Pendente
	Rua	Nº				Até 2010	Até 2014	Até 2016	Até 2017				
<b>PROHABIT 1</b>													
1	3 de Maio	9	22S		3					X			
2	3 de Maio	13	22S		2		X						
3	3 de Maio	15	22S		2		X						
4	3 de Maio	17	22S		2		X						
5	7 de Novembro	5			3								X
6	7 de Novembro	07/09		3	8								X
7	7 de Novembro	10		3	3								X
8	7 de Novembro	18			2								X
9	7 de Novembro	20		1	3								X
10	28 de Setembro	12		1	4								X
11	Guedes de Brito	14		1	3					X			
12	Guedes de Brito	23		1	3								X
13	Guedes de Brito	27/29		1	9								X
14	Guedes de Brito	31	26S		2		X						
15	Guedes de Brito	35			2								X
16	Guedes de Brito	37			2								X
17	Saldanha da Gama	18		6	8								X
18	São Francisco	13			3					X			
19	São Francisco	19	25S		1		X						
20	São Francisco	21	25S		1		X						
<b>PROHABIT 2</b>													
1	3 de Maio	10		1	1							X	
2	3 de Maio	12			2								X
3	3 de Maio	14		1	3								X
4	7 de Novembro	3			4								X
5	28 de Setembro	17		1	14								X
6	28 de Setembro	19		2	10								X
7	28 de Setembro	21		2	11								X
8	28 de Setembro	25	28S		2		X						
9	28 de Setembro	27	28S		5			X					
10	28 de Setembro	29	28S		2		X						
11	28 de Setembro	31		2	8							X	
12	Ladeira da Praça	24		1	6								X
13	Ladeira da Praça	26		1	5								X
14	Monte Alverne	15		1	6							X	
15	Monte Alverne	19		1	5							X	
16	Monte Alverne	21		3	8							X	
17	Saldanha da Gama	10		1	1								X
18	Saldanha da Gama	6		2	4								X
19	Saldanha da Gama	20		2	6								X
20	São Francisco	27			4								X
21	São Francisco	33	28S		3		X						
22	São Francisco	35	28S		2		X						
23	São Francisco	37	28S		4		X						
24	São Francisco	39	28S		2		X						
<b>PROHABIT 3</b>													
1	3 de Maio	19			2							X	
2	3 de Maio	20	19S		4		X						
3	7 de Novembro	22		1	3								X
4	28 de Setembro	22	25S		2		X						
5	Beco do Seminário	1 e 1A			9								X
6	Beco do Seminário	3	19S		4		X						
7	Guedes de Brito	33	26S		2		X						
8	Monte Alverne	23		1	8								X
9	Monte Alverne	25	19S	1	10				X				
10	Monte Alverne	27	19S	1	4		X						
11	São Francisco	17	25S		2		X						
<b>55</b>	<b>TOTAL PROHABIT</b>			<b>42</b>	<b>234</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>26</b>
<b>76</b>	<b>TOTAL PHIS+PROHABIT</b>			<b>54</b>	<b>331</b>	<b>6</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>26</b>

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).

**Tabela 19.** PROHABIT - Imóveis excluídos

Item	Endereço do imóvel			Área (m <sup>2</sup> )	Ptos. Comerciais	UH 1 quarto	UH 2 quartos	UH 3 quartos	Total de UH	Total de UH + Ptos. Comerciais	Área por apto./pto. Comercial. (m <sup>2</sup> )
	Rua	Nº	Quarteirão								
<b>PROHABIT 2</b>											
1	3 de Maio	10		77,68	1	1			1	2	38,84
11	28 de Setembro	31		450,29	2	5	3		8	10	45,03
14	Monte Alverne	15		425,40	1		6		6	7	60,77
15	Monte Alverne	19		371,90	1	2	3		5	6	61,98
16	Monte Alverne	21		808,76	3	2	5	1	8	11	73,52
<b>PROHABIT 3</b>											
1	3 de Maio	19		113,77		2			2	2	56,89
<b>SubTotal PROHABIT</b>				<b>1.719,83</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>30</b>	<b>38</b>	<b>45,26</b>

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).

## 2.3 CONFLITOS NO CUMPRIMENTO DO TAC

A rigor, a conclusão do Programa deveria ser atrelada ao cumprimento de todos os termos do TAC. No entanto, em 2018, decorridos 13 anos de assinatura do Termo e sucessivos abandonos das obras pelas empreiteiras, o cumprimento da medida judicial constitui um campo de disputa entre a comunidade e o Estado. O caráter lacunar dos dispositivos punitivos do TAC torna-o impotente para subsidiar a aplicação das sanções (multas) previstas. Não se pode mensurar as multas que deveriam incidir com base nos dias de atraso do cumprimento das medidas, uma vez que não se definiram prazos para as mesmas.

Em 2018, a Conder contabilizou a entrega de 96 unidades do PHIS e sete em processo de conclusão. Além da morosidade na conclusão das moradias, outros conflitos ainda giram em torno do projeto da 7ª Etapa. Esses perpassam questões referentes ao cadastro de beneficiários, aos pontos comerciais, aos equipamentos coletivos, a governança participativa e regularização fundiária e aos erros de projeto e patologias construtivas dos imóveis entregues. A seguir examina-se, mais detidamente, os conflitos acerca dos pontos comerciais.

### 2.3.1 Pontos Comerciais

Sobre este tema, o TAC dispõe que devem ser restituídos aos antigos ocupantes os pontos comerciais anteriormente existentes na área da 7ª Etapa, suprimidos em função da necessidade da execução das obras. Ao longo das tratativas do programa, os primitivos comerciantes foram cadastrados com o acompanhamento da AMACH,

contabilizados<sup>44</sup> em número de 13 e incluídos num cadastro de beneficiários de pontos comerciais. Também por determinação do TAC, passaram a receber o benefício do aluguel social comercial, para se manterem em estabelecimento provisório durante o período das obras.

O escopo do PHIS previa a execução de 12 pontos comerciais distribuídos em seis imóveis. Até 2010 as obras obedeceram a previsão inicial e nove pontos foram executados em cinco imóveis localizados nas ruas São Francisco, n°s 2, 10 e 30; 28 de Setembro, n°10, e 7 de Novembro, n°14, conforme a Tabela 19.

A partir de então os novos imóveis do PHIS passaram a ser construídos sem os devidos pontos comerciais, em decorrência de decisão unilateral da Conder, em função de desentendimentos com os moradores relativos à distribuição e utilização dos mesmos. A decisão fere duplamente os termos do TAC, primeiro, por desprezar a obrigatoriedade de execução dos pontos, segundo, pela forma unilateral como a decisão foi tomada, uma vez que essas caberiam à instância do comitê Gestor. A reivindicação da AMACH é que os pontos sejam construídos conforme prevê o TAC. A exigência é que seja cumprida a medida judicial.

Os técnicos da Conder afirmam que o funcionamento desses estabelecimentos não ocorre de forma adequada em função do baixo grau de instrução dos beneficiários do PHIS, que refletem numa cultura própria associada à marginalidade. Segundo esses, são muitos os relatos de incidentes, como badernas, brigas, ligação com o tráfico de drogas e concentração de pessoas com alcoolismo e dependência de drogas nesses estabelecimentos. Apontam também que esses contratempos corriqueiros são incongruentes com a dinâmica merecida pelo uso residencial da área e justificam a supressão dos futuros pontos comerciais com base nessas premissas.

Apesar de serem verídicos, esses argumentos não podem ser utilizados como justificativa para o descumprimento do acordo. Essa é uma questão complexa que demandaria uma análise social exaustiva, mas pode-se afirmar, no entanto, que esse quadro demonstra a fragilidade da inserção social dessa população, que demanda por políticas públicas inclusivas. A inclusão social e o desenvolvimento econômico desses moradores demanda vontade política e investimento.

---

<sup>44</sup> Ainda assim, os moradores apontam que há controvérsias quanto ao cadastro oficial dos pontos comerciais.

**Tabela 20.** Pontos comerciais do PHIS e PROHABIT

Item	Endereço do imóvel		Quarteirão	Status	Área (m²)	N° Ptos comerciais previstos
	Rua	N°				
<b>PHIS 1</b>						
1	São Francisco	10	31S	concluído	137,67	1
6	São Francisco	30	31S	concluído	368,36	1
<b>PHIS 2</b>						
4	28 de Setembro	10	26S	concluído	560,27	4
7	São Francisco	2	30S	concluído	413,39	2
2	7 de Novembro	14	22S	concluído	376	1
6	Guedes de Brito	16/15		-	762,98	3
<b>PROHABIT 1</b>						
6	7 de Novembro	07/09		-	621,18	3
7	7 de Novembro	10		-	372,54	3
9	7 de Novembro	20		-	156,28	1
10	28 de Setembro	12		-	289,75	1
11	Guedes de Brito	14		-	208,58	1
12	Guedes de Brito	23		-	270,7	1
13	Guedes de Brito	27/29		-	552,96	1
17	Saldanha da Gama	18		-	676,84	6
<b>PROHABIT 2</b>						
1	3 de Maio	10		-	77,68	1
3	3 de Maio	14		-	147,23	1
5	28 de Setembro	17		-	810,74	1
6	28 de Setembro	19		-	694,98	2
7	28 de Setembro	21		-	530,86	2
11	28 de Setembro	31		-	450,29	2
12	Ladeira da Praça	24		-	375,78	1
13	Ladeira da Praça	26		-	337,8	1
14	Monte Alverne	15		-	425,4	1
15	Monte Alverne	19		-	371,9	1
16	Monte Alverne	21		-	808,76	3
17	Saldanha da Gama	10		-	189,72	1
18	Saldanha da Gama	6		-	529,74	2
19	Saldanha da Gama	20		-	503,88	2
<b>PROHABIT 3</b>						
3	7 de Novembro	22		-	174,04	1
8	Monte Alverne	23		-	445,73	1
9	Monte Alverne	25		em execução	544,77	1
10	Monte Alverne	27		concluído	239,7	1
<b>Total pontos comerciais executados</b>						<b>11</b>

Fonte: Conder (2018). Elaboração do autor (2019).

Vale ressaltar que o próprio TAC aponta a necessidade de articulação horizontal dos órgãos do Estado para tratar dessa questão. Isso quando prevê como membros do comitê gestor – e, portanto, co-responsáveis pela execução do programa – outros órgãos como a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), Cooperação para o Desenvolvimento da Moradia Humana (CDM) e a Secretaria de Combate à Pobreza

do Estado da Bahia (SECOMP). Sobre esse último órgão, a cláusula 12 do TAC afirma que “incorporada ao processo de recuperação da área da 7ª Etapa, desenvolverá cursos de capacitação e atividades de geração de renda com os moradores”.

Enquanto em vigor o Monumenta, a liberação dos recursos exigia ações em diversos eixos, dentre os quais a capacitação, trabalho e geração de renda. Os técnicos apontam que essas ações foram desenvolvidas no momento inicial de implantação do projeto, com grande participação popular, entretanto, em 2012, já tinham sido encerrados, o que coincide, grosso modo, com a extinção do Programa Monumenta.

Observa-se, então, que as ações de inclusão social, de fato, demandam articulação horizontal com outros órgãos e também vertical, com outras esferas. Questionados sobre o assunto, os técnicos da Conder enfatizam o alcance limitado de uma ação isolada da empresa, que deve se ater à execução de obras públicas. Declaram que a estrutura do órgão, além de reduzida, é inapta para tratar da questão em toda sua complexidade social.

Técnicos do órgão, com longo envolvimento com o projeto, relatam frustrações por conta de sucessivas limitações impostas verticalmente. O desgaste, e o hábito da disputa instaurado no ambiente institucional tampouco favorecem para este esforço de cooperação. É notória a falta de vontade política para cooperação horizontal entre diferentes organismos estatais para o apoio à inclusão social e econômica da população do PHIS. O que não isenta o Estado da responsabilidade, mas demonstra sua incapacidade de fazê-lo sem um alinhamento com esferas superiores.

Do ponto de vista urbanístico, a supressão dos pontos comerciais impede a diversidade de usos, fator essencial para a vitalidade da vizinhança (JACOBS, 1961). Prejudica também as perspectivas de desenvolvimento econômico do bairro, contrariando as próprias determinações do PRPCAS, que recomenda o "incentivo a atividades econômicas em diversos níveis, inclusive o Incentivo os serviços de apoio ao uso habitacional (comércio, serviço e lazer)" (BAHIA, 2010, p.297).

A supressão dos pontos comerciais significa a perda de condições de trabalho e das perspectivas de construção de um bairro diversificado e vivo. Causa indignação dos beneficiários, proprietários legítimos, por direito. Muitos deles são capacitados para o desempenho de atividades autônomas — cabeleireiros, costureiras, comerciantes — e, sem um local de trabalho, encontram dificuldades em exercer seu

ofício, a oportunidade de formalização do seu negócio e inclusão na dinâmica econômica do bairro.

Em visita a campo foram observadas as condições atuais dos pontos comerciais entregues até 2010. Alguns encontram-se em situação de litígio, ocupados por moradores que não constam no cadastro oficial de beneficiários de pontos comerciais. Coincidentemente são imóveis cujos projetos arquitetônicos apresentam o grande inconveniente de não possuir acesso externo direto, sendo necessário compartilhar do mesmo acesso que conduz às moradias do imóvel. Dessa forma, o morador se apropria do acesso à porta principal e, conseqüentemente, de todo o imóvel. Essa inadequação de projeto é determinante para a indevida ocupação desses pontos comerciais.

Dos nove pontos entregues, sete estão em uso. Três são ocupados por beneficiários oficialmente cadastrados, três encontram-se indevidamente apropriados, inclusive pela Coelba, e dois encontram-se vazios. Além disso, cinco encontram-se em funcionamento, sendo que somente dois são bares.

No imóvel da rua São Francisco nº2, os dois pontos comerciais encontram-se ambos apropriados por um morador que reside no mesmo imóvel, neles está instalado seu ateliê de pintura. Essa ocupação é favorecida pela forma de acesso às lojas e aos apartamentos ser a mesma, sem acesso externo e com corredor único compartilhado com os apartamentos residenciais. Um outro morador do mesmo imóvel relata que a ocupação dos dois pontos pelo referido beneficiário não é formalizada pela Conder, tampouco é fruto de consenso entre os moradores do imóvel. As informações obtidas com a Cander indicam que esse morador não é beneficiário cadastrado para o recebimento de ponto comercial e que tais pontos deveriam estar em posse do órgão, para que fosse destinado aos beneficiários de direito.

O ponto comercial do imóvel nº10 da rua São Francisco possui condições similares ao anteriormente descrito. O ponto, sem acesso direto ao exterior, possui corredor compartilhado. Foi ocupado, irregularmente, por morador, que não é beneficiário cadastrado para o ponto comercial e tampouco o utiliza para esta função.

Já o ponto do imóvel da nº30 da rua São Francisco, que tem acesso direto à rua, favoreceu o funcionamento da pizzaria "Família da Pizza", devidamente formalizada, administrada pela filha de um beneficiário de ponto comercial. O ponto do imóvel nº14 da rua 7 de Novembro, também com acesso externo direto, abriga um bar que funciona regularmente. Mas, esse é administrado por beneficiária do

programa da Vila Nova Esperança, portanto, não devidamente cadastrada como beneficiária da 7ª Etapa.

Dos quatro pontos do imóvel nº10 da rua 28 de Setembro, somente dois encontram-se em atividade, apesar de todos possuírem acesso externo à rua. Dos pontos em funcionamento, o primeiro abriga um cabeleireiro informal, morador antigo da área, beneficiário oficial de ponto comercial. O segundo abriga um bar muito precário sob os cuidados de beneficiário regularmente cadastrado, que também mora no imóvel.

Os dois pontos restantes não estão em funcionamento. O primeiro deles abriga uma subestação da Coelba e foi encontrado fechado em todas as visitas a campo. O segundo encontra sua porta lacrada com alvenaria de blocos. Conforme informado pelo corpo técnico da CONDER, trata-se de um ponto que foi reformado, mas, por conta do tamanho reduzido, foi recusado pelo proprietário original a quem se devia destinar e também por todos os demais beneficiários aos quais foi oferecido. Posteriormente cogitou-se destiná-lo para uma Organização Não Governamental (ONG), o que não ocorreu. Justifica-se o lacre do acesso para evitar invasão do local.

Ademais, a Conder tem oferecido indenização<sup>45</sup> no valor de R\$40.000,00 para os beneficiários que aceitarem abrir mão do ponto comercial que lhe é de direito, o que, conforme a AMACH, foi aceito por apenas três beneficiários até então. A recomendação da Associação é que seus membros mantenham a reivindicação<sup>46</sup> e recusem tal oferta, pois enfraquece a coesão política do grupo.

---

<sup>45</sup> Conforme relata a AMACH, a negociação das indenizações é recente, tendo ocorrido a partir de Outubro ou Novembro de 2017.

<sup>46</sup> Entre os resistentes encontram-se: Sandra, Lenilza, Rose, Nete, Sr. Antonio, Pró Cida, Edvaldo, Daniel e Valdir.





## **CAPÍTULO 3**



## CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE HABITACÃO POPULAR NO CHS

### 3.1 PROGRAMAS HABITACIONAIS COMO COMPONENTE DO SISTEMA ESTATAL EM FAVOR DA ACUMULAÇÃO

Certos mecanismos da urbanização capitalista conceituados por Topalov (1979) auxiliam na compreensão das limitações das políticas habitacionais em estimular iniciativas nas áreas centrais das cidades. Segundo o autor, os programas habitacionais, em razão da forma como são desenhados, compõem de um sistema estatal ajustado para favorecer a acumulação de capital dos agentes produtores aglomerados no núcleo urbano. Esse fenômeno pode ocorrer de duas formas: pela absorção de parte dos custos da reprodução da força de trabalho via provimento habitacional ou por meio do financiamento público direto da iniciativa privada. Nessa perspectiva, Topalov (1979) aponta que o Estado acaba por favorecer os processos de acumulação a partir da instalação do capitalismo monopolista e se comporta como “um elemento próprio da base econômica”.

Com a mercantilização das relações sociais, a força de trabalho também é convertida em mercadoria, que é consumida no processo produtivo. O valor de troca dessa mercadoria, traduzido na forma de salário, permite um distanciamento em relação ao seu real valor, que deveria corresponder ao tempo de trabalho socialmente necessário para produzir os valores de uso que suas exigências de reprodução necessitam.

Dentre as demandas para a reprodução dessa força de trabalho está o provimento habitacional, que se caracteriza como um “meio de consumo”. A partir do momento em que o Estado se encarrega de suprir parte dessa necessidade para reprodução da força de trabalho, se atenua a pressão pelo aumento dos salários. O custeio estatal ocorre com a mobilização de capitais públicos aplicados sem a garantia de sua reprodução ampliada, ou até mesmo sua reprodução, denominados “capitais desvalorizados”. Assim, o Estado absorve parte dos custos necessários para a reprodução da força de trabalho no núcleo urbano, desonerando os produtores particulares.

Entretanto, se por um lado o provimento habitacional favorece a acumulação de alguns agentes, por outro, conflita com interesses dos que acumulam com a sua produção. A habitação enquanto mercadoria também é meio para obtenção de lucro por parte dos seus produtores privados. Nesse cenário, portanto, entram em conflito os interesses de agentes capitalistas distintos: aqueles que procuram a valorização de capitais por meio da produção imobiliária e aqueles que procuram a redução dos salários da força de trabalho.

A moradia, como mercadoria, comporta dois aspectos contraditórios: tem um valor de uso e um valor de troca. Como valor de troca, é produzida pelo capital e circula como capital. É o suporte de valorização dos capitais especializados de sua produção e circulação: capitais da indústria da construção, capitais imobiliários e capitais bancários (TOPALOV, 1979, p. 59 - Tradução nossa)

Sendo o Estado “a organização que as classes dominantes se concederam para defender seus privilégios sociais” (TOPALOV, 1970, p. 60 – Tradução nossa), este, portanto não age unicamente em favor dos capitais imobiliários. Em certas circunstâncias o Estado vai, inclusive, “prejudicar certos interesses capitalistas particulares, se for necessário para garantir os interesses gerais da classe dominante” (TOPALOV, p. 60 – Tradução nossa). Dessa forma, as políticas públicas serão, portanto, desenhadas em função dos interesses majoritários. Topalov (1979) então, afirma que

[O Estado] quando toma diretamente responsabilidade pelo abastecimento de valores de uso [da moradia] obstrui ao capital um campo onde poderia, talvez, valorizar-se. Por exemplo, o financiamento público da construção limita a atividade bancária neste campo, ainda mais: se o setor público encarrega obras a empresas construtoras, pode também constituir um obstáculo para os incorporadores imobiliários privados. [...] a extensão da esfera dos equipamentos coletivos é uma redução da esfera de valorização capitalista: existem muitas vias possíveis para atenuar esta contradição, sendo a principal o financiamento público da iniciativa privada nestes setores (TOPALOV, 1979, p. 58 – Tradução e acréscimos nossos).

As políticas habitacionais foram, portanto, tradicionalmente baseadas no financiamento público da construção realizada pela iniciativa privada. Tomando-se como exemplo a Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004, Figueiredo, Baltrusis e Oliveira (2013) verificam que do total de R\$ 342,2 bilhões executados em financiamentos habitacionais, entre 2005 e 2011, R\$ 109,7 bilhões (ou 32%) dos recursos foram destinados à habitação de interesse social (HIS), enquanto que R\$ 232,5 bilhões (ou 68%) foram para a habitação de mercado. Esses autores identificam ainda a predominância da atuação da iniciativa privada na produção dessas unidades. Desse mesmo montante, 95% (R\$ 325 bi) foram destinados à produção por agentes privados, enquanto que apenas 4% (R\$ 12,4 bi) foram destinados à produção por agentes públicos e 1,2% (R\$ 4,35 bi) destinados à produção associativa, conforme a Tabela 20.

**Tabela 21.** Recursos executados pela PNH entre 2005 e 2011

POR AGENTE PROMOTOR			POR PÚBLICO ALVO	
Agentes privados	Agentes públicos	Coletividades associadas	HIS	Habitação de mercado
325	12,4	4,35	109,7	232,5
94,97%	3,62%	1,27%	32,06%	67,94%

Fonte: FIGUEIREDO; BALTRUSIS; OLIVEIRA (2013). Elaboração do autor (2019).

Apesar da Política Nacional de Habitação ser orientada a priorizar a destinação dos recursos públicos federais para atendimento da população de baixa renda em situação de déficit habitacional, por meio de exigências como o aporte mínimo de 60% dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), esta política viabilizou, também, a utilização dos recursos das poupanças (SBPE)<sup>47</sup> para o financiamento da produção privada de mercado, que, acabou por prevalecer sobre a primeira. Conforme salientam os autores:

[...] constata-se uma distorção, já que, um dos desdobramentos da PNH, que vem sendo realizado, é o fato da maior parte dos recursos, atualmente disponibilizados para a produção habitacional, corresponderem a financiamentos do SBPE, beneficiando majoritariamente uma demanda não prioritária, nos termos do SNHIS (FIGUEIREDO; BALTRUSIS; OLIVEIRA, 2013, p. 12).

<sup>47</sup>Tais depósitos configuram a principal fonte de recursos para os financiamentos imobiliários, uma vez que se tornou obrigatório a aplicação de 65% do seu saldo nesse tipo de financiamento, com a Resolução do Conselho Monetário Nacional N° 3.932/2010 (FIGUEIREDO, BALTRUSIS E OLIVEIRA, 2013, p.12).

Verifica-se, portanto, a predominância da atuação dos agentes privados na produção habitacional desse período. Tal fato pode ser apontado como a razão principal para o distanciamento entre a produção e o atendimento às demandas habitacionais do maior contingente demográfico no país.

A PNH está estruturada em uma situação de desequilíbrio. Suas ações de produção habitacional de interesse social, pública ou privada, possuem pesos muito menos significativos, comparativamente ao da produção habitacional privada de mercado. [...] A linha de financiamento para construção por empresários foi a mais expressiva do total de financiamentos concedidos no SBPE. [...]. Esse cenário aponta para a ampliação do patrimônio privado desses agentes (FIGUEIREDO, BALTRUSIS E OLIVEIRA, 2013, p.12).

O objetivo desses agentes privados é a reprodução ampliada do seu capital através da produção do espaço construído, o que se denomina como circuito secundário do capital (FIGUEIREDO, 2013). Esse fenômeno corrobora a assertiva de Blumenschein, Peixoto e Guinacio (2015, p. 103) de que:

As políticas públicas de produção de habitação de interesse social extrapolam o atendimento exclusivo de famílias carentes, pois estão imbricadas numa ordem macroeconômica que ativa uma poderosa rede de produção da construção civil, com geração de renda e trabalho.

Analisando da produção do Banco Nacional de Habitação (BNH) entre 1964 e 1986, Azevedo (1988) verifica que, das 4,3 milhões de unidade habitacionais construídas no território nacional, apenas 33,3% das unidades foram destinadas aos setores populares. Em Salvador, a Habitação e Urbanização da Bahia S/A (URBIS) e o Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas da Bahia (INOCOOP) produziram desde 1965 apenas 90 mil unidades habitacionais, situadas na faixa econômica de 3 a 12 salários mínimos, deixando mais da metade da população, com ganhos entre 1 e 3 salários mínimos, à margem as políticas públicas de moradia e do mercado privado de loteamentos populares (SAULE JÚNIOR; CARDOSO, 2005). Esse perfil de atuação era inócuo à redução do déficit, como resultado a população desassistida se enveredou para o caminho das ocupações e da autoconstrução.

As contradições do sistema capitalista desvirtuam o objetivo específico das políticas habitacionais. Os investimentos nivelados em função do mínimo suficiente para complementar as necessidades de reprodução da força de trabalho e reduzir a pressão por maiores salários, refletem os baixos valores por unidade habitacional destinados aos programas de habitação de interesse social, que tomam como referência o custo unitário por moradia. Nessas condições, a produção intermediada por agentes privados tende a buscar da quantidade máxima, em função da redução

dos custos e incremento dos lucros, em detrimento de aspectos qualitativos, dentre os quais os quesitos locacionais e os resultados construtivos. “Ao se fazer um balanço sobre a história das habitações de interesse social no Brasil, não seria absurdo dizer que a opção sempre recaiu na quantidade de unidades produzidas, mais do que na qualidade delas” (BLUMENSCHHEIN; PEIXOTO; GUINACIO, 2015, p. 103).

A disputa dos agentes produtores pela valorização do seu capital em detrimento do atendimento à demanda habitacional se reflete na má qualidade construtiva constatada nos empreendimentos habitacionais. Atualmente, a produção do principal programa habitacional vigente em nível nacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que foi implementado de modo a enfrentar à crise econômica mundial de 2008 com a intensificação da produção da indústria da construção civil, apresenta, em 56% de suas unidades habitacionais, defeitos de construção das mais diversas naturezas, segundo Controladoria-Geral da União.

A conjuntura dos projetos habitacionais para centros urbanos, no caso específico do projeto da 7ª Etapa do CHS, reúne um contexto complexo de condições que extrapola os limites de um processo de produção imobiliária administrativo. Deriva de um longo processo sócio-político de conflito de interesses de múltiplos agentes, implica na desapropriação de imóveis, demanda uma forma particular financiamento e de atividade construtiva, e propõe um modo de disponibilização do espaço construído conflitante com os interesses dominantes da área. Demandam, portanto, esforços e investimentos que superam o simples subsídio à reprodução da força de trabalho, fugindo assim à lógica de um programa habitacional comum. As particularidades dessas condições complexas é o que será analisado nas próximas linhas.

### 3.2 CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO CHS

As condições essenciais para a produção imobiliária legalizada são categorizadas por Figueiredo (2013) em cinco grupos: 1) existência de agentes responsáveis pela produção; 2) acesso à terra; 3) crédito para a produção imobiliária; 4.) realização da atividade construtiva; e, 5) disponibilização e consumo do espaço produzido. Neste trabalho, adotamos também essa classificação com método de análise para compreensão da complexidade das intervenções urbanas nas áreas urbanas centrais.

Observa-se que, em áreas periféricas, as condições para produção imobiliária são mais favoráveis aos processos produtivos em busca da reprodução ampliada do capital, enquanto que, nas áreas centrais, apresentam maior complexidade. Daí derivam maiores custos monetários, morosidade e dificuldades na construção de consensos entre os interesses de número superior de agentes envolvidos. No contexto dos ciclos de valorização do capital imobiliário, esses fatores resultam invariavelmente, num incremento de custo, uma vez que distancia o momento da aplicação do “capital dinheiro” da sua “realização de valor”, ou seja, obtenção do lucro. A desaceleração do ciclo do capital traduz sempre um incremento de custo.

Analisamos a seguir, como se deu a satisfação dessas condições para o caso estudado neste trabalho, na expectativa de compreender, no âmbito específico, os obstáculos enfrentados em cada uma delas e, no âmbito geral, as razões pelas quais as políticas habitacionais setoriais não são capazes de estimular a produção habitacional no centro. Por uma opção metodológica que melhor se adéqua à exposição do nosso raciocínio, as condições serão analisadas em uma ordem diferente daquela apresentada por Figueiredo (2013).

### **3.2.1 Consumo do espaço**

Partindo do caso estudado, a 7ª Etapa, identifica-se a necessidade de começar uma análise a partir da condição “consumo do espaço”, uma vez que a “disponibilização da produção imobiliária e suas possibilidades de apropriação relacionam-se [diretamente] com as intencionalidades dos agentes produtores e usuários do espaço” (FIGUEIREDO, 2013, p. 100 - 101). Em outras palavras, pode-se dizer que o tipo de destinação que se dará ao espaço é determinante no interesse do agente a produzi-lo. Ainda que, no percurso do processo de produção, o consumo do espaço ocorra na última instância, a sua efetivação constitui parte fundamental do objetivo primeiro do agente produtor e componente essencial da sua motivação de produzir.

Figueiredo (2013) conceitua que a forma de disponibilização pode ser caracterizada quanto à propriedade e quanto ao ônus. No que diz respeito à propriedade, o espaço pode ser disponibilizado para apropriação pública ou privada, individual ou coletivamente. Quanto ao ônus, pode ser disponibilizado de forma onerosa ou não onerosa. A disponibilização não onerosa ocorre em casos como a produção estatal de habitação de interesse social ou de equipamentos e infraestrutura



pública, onde a apropriação se dá de forma subsidiada, parcial ou totalmente. Já a disponibilização onerosa ocorre nos casos do espaço que são produzidos e comercializados pelas empresas capitalistas, onde a apropriação se dá através da comercialização por venda ou locação.

Aplicando esses conceitos ao caso da 7ª Etapa, identifica-se que, as diretrizes essenciais, decorrentes das contestações populares que culminaram com o TAC, foram relativas às características do consumo pretendido para aquele espaço, orientado para apropriação privada – por parte dos beneficiários – e de forma não onerosa, ou seja, inteiramente subsidiada. Essa configuração demanda necessariamente uma produção habitacional pública, ou seja, o investimento de capital desvalorizado por parte do Estado. Nesse caso, a participação do agente privado é secundária. Ocorre via contratação direta, exclusivamente para a execução da obra. Sua remuneração provém diretamente dos capitais públicos.

Considerando, conforme já pontuado, que a atuação do Estado se direciona ao favorecimento de acumulação dos agentes dominantes, fica estabelecida uma conjuntura contraditória a partir do momento que se exige o provimento do valor de uso moradia para população de baixa renda no seio de uma área fortemente visada para a reprodução ampliada do capital por agentes terceiros. Essa produção habitacional choca com os interesses de valorização do capital na área. O abastecimento desse valor de uso por parte do Estado configura a obstrução a um campo de valorização do capital.

Essa postura do Estado é verificada constantemente no Centro Histórico de Salvador. Não raro há notícias de instituições públicas atuando em prol dos interesses imobiliários, a exemplo do apoio do IPHAN a realizações como a Mansão Wildberg, a permissividade quanto a intervenção na Barroquinha e a retirada dos Artífices da ladeira da Montanha.

Vale ressaltar a ênfase dada por Azevedo (2009) ao rompimento dos laços de identidade entre a classe média e o antigo centro. Essa, que constituiu a maior parte da população que se retirou da área rumo às novas áreas de expansão, tem a capacidade para remuneração do capital imobiliário, mas não nutre interesse pelo centro. Por conseguinte, os agentes imobiliários privados não encontram campo de atuação no seio do CHS para quem pode pagar.

O pouco interesse se manifesta nas linhas de borda da poligonal, próximo à escarpa, como na rua Chile e Avenida Contorno, em função de aspectos paisagísticos como a vista da Baía de Todos os Santos. Esse tipo de produção imobiliária está associada a ações do planejamento empresarial alavancados por vultosos recursos públicos via grandes operações urbanas. Projetos como Porto Trapiche e Marina Clock ilustram essa produção (GORDILHO-SOUZA, 2012). O consumo do espaço em favor da acumulação tem se demonstrado mais viável por outros meios que não a produção habitacional, como se verifica em muitas das últimas investidas imobiliárias na área, voltadas para as atividades hoteleiras e empresariais, e a exemplo daquelas empreendidas pelo grupo Massafera.

A inclusão da proposta de consumo do espaço no escopo do projeto da 7ª Etapa só foi possível por conta de uma coação imposta ao Governo do Estado, fruto de uma conjuntura formada pelas contestações sociais em nível local e um alinhamento institucional envolvendo as esferas federal, o Ministério das Cidades via Programa Monumenta, e internacional, por meio do BID.

A destinação das habitações às famílias da AMACH pelos dispositivos do TAC, lhes confere capitais jurídicos na disputa. Entretanto, uma vez que se destina para consumo privado e não oneroso, é motivo de divergência quanto aos interesses do Estado e não o motiva executá-la. Representa o ponto nevrálgico da questão, o objeto mesmo ao qual se opõe na disputa, uma vez que este tipo de consumo não favorece a acumulação de capitais por parte de agentes privados.

### **3.2.2 Agentes promotores da produção**

Em sua pesquisa, Figueiredo (2013, p. 82) identifica como agente promotor da produção do espaço aqueles que constam como requerentes dos alvarás de construção, visto que são legalmente “autorizados a efetuar a criação ou alteração no ambiente construído, através da concessão do direito de construir, dado pela emissão de licenças de alvarás de construção”. A autora os classifica em seis grupos principais: 1) empresas imobiliárias, 2) outras empresas, 3) pessoas físicas, 4) órgãos estatais, 5) coletividades associadas e 6) igrejas e entidades religiosas<sup>48</sup>. A principal análise de Figueiredo (2013) consiste em verificar a medida em que se deu a participação desses

---

<sup>48</sup>Outros tipos de agentes não foram classificados em grupo específico.

agentes na produção imobiliária de Salvador, a partir das licenças emitidas no período entre 2001 e 2009.

Adotando a mesma metodologia, pode-se identificar a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) como agente promotor das ações da 7ª Etapa, visto que é o órgão responsável pelas obras do programa. A análise de Figueiredo (2013) aponta que a produção imobiliária desse grupo de agentes – órgãos estatais –, em sua maior parte, é direcionada para a produção pública de habitação, meios de consumo coletivos e elementos não rentáveis de valor de uso. Apesar de manter o benefício da indústria da construção e certo nível de renda do solo (preço de custo), esse tipo de produção dispensa o lucro do incorporador e a rentabilidade normal do capital de circulação.

Sob a lente da teoria dos Campos observamos que, se por um lado, é no instrumento jurídico do TAC que a reivindicação popular encontra o suporte institucional para entrar no jogo, por outro lado, novo suporte legal é conferido ao Governo do Estado à medida que é credenciado enquanto órgão autorizado para efetuar obras, desta vez perante o poder executivo municipal. Este novo “canal institucional” de disputa confere novos capitais específicos a este agente já dominante, embora coagido a agir de forma contrária ao seu interesse. Reforça, novamente, o ambiente institucional/jurídico como meio de disputa.

No âmbito do caso de estudo, entretanto, a identificação do agente encarregado da incumbência burocrática de obtenção do alvará de construção não traduz a multiplicidade de protagonistas do campo, cujos interesses confluíram, ao longo de um extenso processo sócio-político, para determinar a estrutura definitiva do programa. Para melhor compreender a complexidade do processo é preciso transcender a noção de agente utilizada por Figueiredo (2013) para além do âmbito da legalização do simples processo administrativo, e levar em conta todos os agentes que contribuíram com as tomadas de posição e, na sua medida, para a configuração final do programa, tendo em vista a influência que exerceram.

Um breve apanhado do processo de construção do programa já exposto, permite identificar os agentes envolvidos e o momento que estes entram em cena. Tomando como ponto de partida a configuração original do Programa de Recuperação do Pelourinho de 1992, pode-se atribuir, em um primeiro momento, ao Governo do Estado o protagonismo da intervenção, com recursos próprios e execução das obras

a cargo da Conder, IPAC e Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (REBOUÇAS, 2012).

A contestação da comunidade, primeiramente com o “levante dos alfaiates” de 1999 e novamente com os movimentos de 2002 sob a condução da AMACH garante capitais políticos para que a população local organizada tome nova posição e seja incluída no quadro de agentes protagonistas do projeto. Esses receberam o auxílio de outros agentes em escala local, como o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), representantes do poder legislativo e Ministério Público da Bahia, que contribuem com capitais específicos.

Novos agentes entram em cena no momento que o programa busca recursos internacionais. A atuação do BID e governo federal favorecem o posicionamento da comunidade de moradores no campo, pois lhes conferem capitais específicos, à medida que o financiamento é condicionado à inclusão do uso habitacional na intervenção e essa diretriz se consolida a inserção do projeto no Programa Monumenta. Por conseguinte, esses organismos de escalas superiores são incluídos no processo decisório complexificando o quadro institucional do programa e o próprio campo.

A participação da Organização das Nações Unidas (ONU) na figura da Relatoria Especial de Direitos Humanos, em 2004, caracteriza como agente essencial no campo, que levou à imposição do TAC, instrumento por meio do qual, novos agentes da esfera local foram incorporados ao projeto pela instância participativa do Conselho Gestor: Secretaria de Combate à Pobreza do Estado da Bahia (SECOMP), Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), Universidade Federal de Feira de Santana (UEFS) e Cooperação para o Desenvolvimento da Moradia Humana (CDH).

A multiplicidade de agentes envolvidos dá a dimensão da complexidade da conjuntura de conformação do projeto da 7ª Etapa, que transcende a categoria de um empreendimento administrativo de transformação do espaço urbano. Constitui um campo de disputa onde se sobrepõem os campos jurídico, político, econômico, técnico e social, no qual atuam múltiplos agentes. Com os desdobramentos da disputa, novos agentes se incorporam no processo, como a Universidade Federal da Bahia, por meio da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e o Serviço de Assessoria Jurídica da Faculdade de Direito. Indiretamente, outros agentes ainda influenciam na intervenção, no que tange o licenciamento das intervenções, os órgãos de proteção do patrimônio.

No CHS, assim como em outras áreas tombadas, a salvaguarda do patrimônio tem rebatimentos diretos no processo burocrático de licenciamento, o que inclui os órgãos competentes também como agentes do campo.

É extremamente relevante que a contribuição de todos os agentes externos tenha possibilitado alterações na estrutura do projeto. Poderíamos até apontar a reconfiguração da proposta da 7ª etapa como uma ilustração da reconfiguração das posições dentro do campo. A movimentação dentro do campo, entretanto, ao se reestruturar ainda na dependência do Governo do Estado para a execução de suas determinações, lhe conserva ainda em papel dominante. A atribuição de executor das obras mantida pelo Governo do Estado lhe garante como peça fundamental do jogo e lhe confere muitos capitais específicos, de ordem jurídica.

Pode-se inferir, portanto, que é parte do hábitus do campo o estado seja incumbido de Governo do Estado seja incumbido de executar as obras. Por isso importa destacar a importância da reflexão que se faz a respeito das experiências de produção cooperativa em Lima e Montevideu, tratadas na seção 1.2.5. que, ao transferir para os próprios moradores, na figura das cooperativas, a credencial legal de executores das obras, lhes reforça a dominância no campo, limita a dependência em relação ao Estado, e minimiza a interferência de interesses alheios.

### **3.2.3 Acesso à terra**

Para realizar a produção imobiliária, é necessário que o agente tenha acesso à propriedade fundiária na qual se pretende produzir. O acesso à terra, – mais precisamente, aos imóveis preexistentes – em áreas densamente urbanizadas é dificultado pelo alto custo, diferentemente do que tende a ocorrer à medida que se dirige para periferia. Este incremento se dá em função do mecanismo da renda localizada da terra, mencionados por Topalov (1979) e Jaramillo (2003 apud FIGUEIREDO, 2013). Este mecanismo se impõe nas transações de compra e venda ou arrendamento de imóveis por conta da estrutura urbana existente em seu entorno, de forma que o proprietário se apropria do valor agregado à terra por processos produtivos dos quais não fez parte.

O preço dos terrenos é diferente do preço das outras mercadorias reproduzíveis pelos processos produtivos econômicos, visto que se estabelece num mercado que não é de concorrência perfeita: o mercado do solo. E daí nascem todos os problemas.

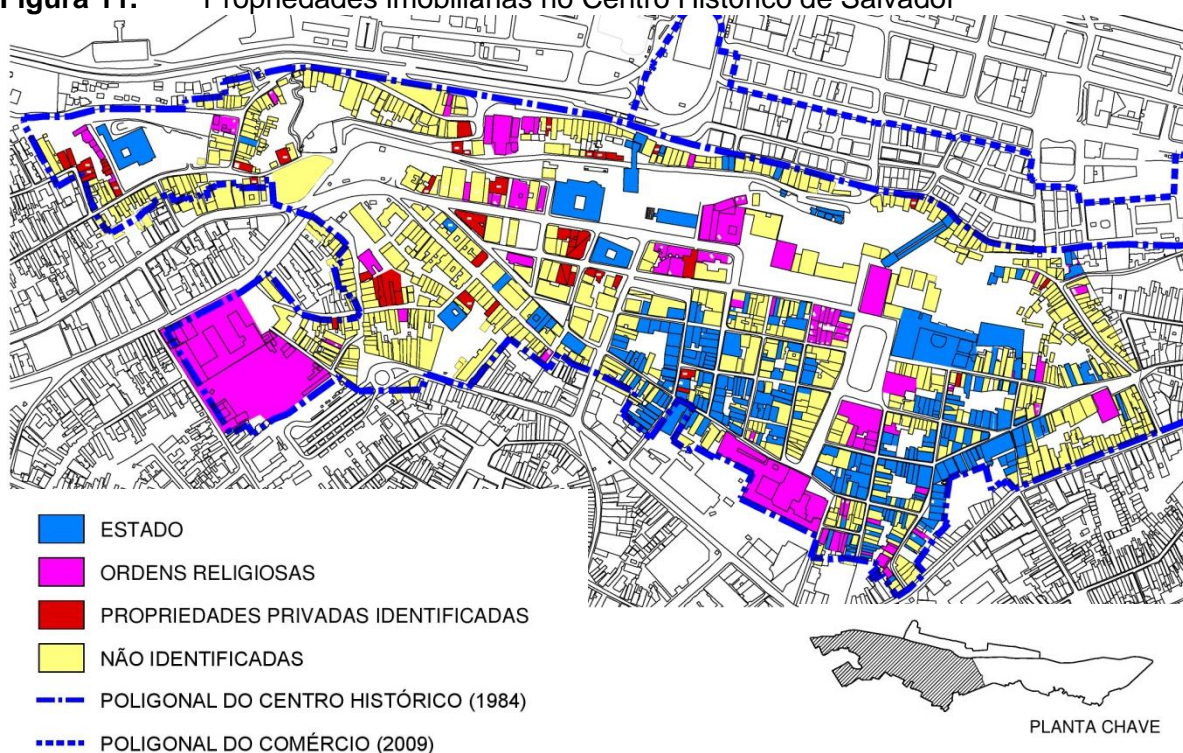
A primeira características do solo é que não é um elemento fungível, não se transporta, não é substituível, de forma que sua característica de localização é única. Trata-se também de uma mercadoria que, em essência, não tem valor, uma vez que, por não ser fruto de um processo de produção, não demandou investimento de trabalho sobre o qual se possa mensurar seu valor de troca. Seu preço será determinado exclusivamente pela demanda, posto que seu valor latente é a utilidade da localização. O terreno custa caro porque concede muitas vantagens e por que tem muitas demandas. O preço do solo será, então, determinado pela demanda incidente, e regulado por transações similares constatadas no mercado. O autor enfatiza, portanto, que não há “uma lei da oferta dos terrenos, e não há nada por parte da oferta que possa justificar o preço, tudo está necessariamente no lado da demanda.” (TOPALOV, 1979, p. 118 - 120).

A especulação imobiliária na área influencia a oscilação de preços. Em 2007 uma empresária comprou 30 imóveis ao longo do eixo entre o Boqueirão e a Praça do Santo Antônio a fim de transformá-lo em uma rua de comércio de alto padrão, que incluía articulação com um estacionamento no Comércio via um plano inclinado de acesso. A resposta imediata do mercado foi uma inflação dos preços. (AZEVEDO, 2017).

A compreensão da incidência da renda da terra é o fator genérico determinante para nortear a discrepância de preços entre áreas centrais e periféricas. Evidentemente sofre influência de uma multiplicidade de fatores, denominados por Arraes e Sousa Filho (2008) de “externalidades”. O conceito de preços “implícitos” ou “hedônicos”, leva em conta as características intrínsecas, quer sejam do imóvel, quer sejam do bairro, que tornam um bem particularmente diferente de outro.

A valoração do "pacote de características" sofre influência de variáveis exógenas e também varia em função dos interesses do agente consumidor. São utilizadas na construção de um modelo de avaliação de preços imobiliários urbanos, e inclui variáveis como: características físicas do imóvel, nível de renda da vizinhança, facilidade de acesso a equipamentos urbanos, índices de criminalidade, custo de oportunidade do capital, amenidades da localidade, dentre outras. Figura também entre essas variáveis a proporção de imóveis vagos no estoque da área, “sendo esperado que o preço da habitação varie inversamente em relação ao nível de vacância” (ARRAES; SOUSA FILHO, 2008, p. 6)

**Figura 11.** Propriedades imobiliárias no Centro Histórico de Salvador



Fonte: OBSERVA CAS (2018).

Vale aqui ressaltar o grande número de propriedades imobiliárias do Governo do Estado na área do CHS. Dos 1175 imóveis do Pelourinho, o Estado da Bahia possui 327 sobrados, 13,7% do total. Estes se concentram mais propriamente nas áreas de intervenção das primeiras 6 etapas do projeto e são resultado das desapropriações que o estado teve que fazer pela impossibilidade de identificar os proprietários. Para aqueles imóveis cujos proprietários eram conhecidos, foram feitos acordos de comodato por 5 a 10 anos. (Azevedo, 2017)

A obtenção dos imóveis da 7ª Etapa foi feita pelo usual processo de desapropriação com indenização, regido pelo decreto lei nº3.365 de 1941, em cujo artigo 5, alínea “e”, considera como caso de utilidade pública “a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência”. O interesse social e o exercício da função social da propriedade é uma das premissas para desapropriação pelo poder público.

Dentro da poligonal de desapropriação definida em decreto, se identificam os imóveis cuja desapropriação seja desejada ou viável, e procura-se identificar o proprietário mediante pesquisa em cartório, com base na matrícula do imóvel. A avaliação do seu valor compete a um setor específico da CONDER, e se baseia nos dados de registro (área construída, área do terreno) e avaliação visual, sem

necessariamente se adentrar no imóvel<sup>49</sup>. Definido o valor, a peça jurídica tramita na vara cível da justiça comum e pode ser questionada pelo proprietário por via judicial.

Não se obtiveram dados objetivos sobre os critérios considerados nessas avaliações, tampouco valores de desapropriação praticados na 7ª Etapa. Pôde-se, no entanto, obter alguns valores de desapropriação para projetos de habitação social em gestação na DIRCAS, que apresentam uma variação com enorme elasticidade, indo de R\$6,26 até R\$ 792,76 por metro quadrado<sup>50</sup>.

A indenização pela desapropriação é paga com títulos da dívida pública. a contestação judicial só poderá versar sobre dois pontos: vício do processo judicial, ou impugnação do preço<sup>51</sup>. Aantecipação da posse – Imissão provisória –antes da definição judicial do valor pode ocorrer por situação de urgência para utilização do bem público, ou, mediante do depósito do valor em juízo (Art. 15º).

Na 7ª Etapa, estes processos foram notabilizados por litígios com os proprietários ou a dificuldade de sua identificação. Dentre os imóveis pendentes do PROHABIT há ainda aqueles que até hoje não se tem a imissão de posse por terem ainda inconclusos os processo de desapropriação. Pontuam a dificuldade de contato com os proprietários, visto que muitos são de outros países, outros falecidos, etc.

São numerosos os imóveis com proprietários não identificados (AZEVEDO, 2017). A maioria dos imóveis vazios é de propriedade privada. Alguns pertencem a múltiplos proprietários, muitos ainda de difícil identificação. Outros tantos são objetos de litígio entre herdeiros, desinteressados pelo imóvel.

Muitos imóveis são abandonados devido a entraves jurídicos e débitos acumulados. A efetivação da desapropriação não depende do pagamento dos débitos atrelados ao imóvel<sup>52</sup>, mas estes deverão ser pagos ao longo do processo de regularização do mesmo. Nestes casos, a aplicação de instrumentos urbanísticos em favor do desempenho da função social da propriedade urbana, como o IPTU

---

<sup>49</sup> Os técnicos entrevistados alegam que “não se entra necessariamente no imóvel por ser propriedade de terceiros” e também que “em alguns casos de imóveis abandonados, escancarados, pode-se entrar de forma arbitrária”, apesar de se verificar

<sup>50</sup> O primeiro caso diz respeito ao conjunto de 3 imóveis localizados na Rua do Julião, nºs 11 e 13, e na Rua Caminho novo do Taboão, nºs 06/08, destinados ao projeto Pilar II, Conj. 5, com área construída total de 2.269,26m<sup>2</sup> e valor de desapropriação de R\$14.203,02. O segundo caso refere-se a imóvel na Av. Jequitaiá nº 215, para o projeto Porto Salvado, com área construída de 1.653m<sup>2</sup> e custo de desapropriação de R\$ 1.310.426,95

<sup>51</sup> Artigos 11º ao 30º dispõem sobre o processo judicial de desapropriação.

<sup>52</sup> Alguns tipos de débitos, como conta de água e IPTU, incidem diretamente sobre a matrícula do imóvel, enquanto outros, como conta de luz, estão atrelados ao CPF do proprietário.



progressivo e a Lei municipal de arrecadação e encampação, pode representar uma alternativa viável para a obtenção não onerosa do controle jurídico da propriedade.

Considerando o grande número de imóveis abandonados da área, pode-se compreender que a reivindicação dos moradores por moradia evidencia a demanda pelo cumprimento da função social dessas propriedades. Na a 7ª Etapa seu cumprimento foi dependente das desapropriações. Esse mecanismo, entretanto, não garante a posse sem anterior autorização e garantia de rendimentos ao seu proprietário. Com isso, esses agentes encontram espaço de participação no campo de disputa e, aqui, as ações do estado podem convergir ou divergir dos interesses privados que visam a valorização de capitais imobiliários. Este trabalho não tem subsídios nem se arvora a emitir juízo de valor sobre o direito à propriedade privada dos imóveis. Entretanto admite ponderações acerca do exercício da função social da mesma, como prevê a constituição federal e o Estatuto das Cidades.

Mesmo que o imóvel esteja abandonado, sem uso, atrelado a débitos fiscais, ou que não seja identificado o seu proprietário, o processo legal da desapropriação exige o pagamento da indenização anteriormente a sua posse, o que dificulta a operação da função social. O mecanismo da lei da encampação, detalhado a seguir, contempla aspectos favoráveis à superação desses obstáculos, uma vez que tem potencial para antecipar o cumprimento da função social em relação ao despêndio indenizatório. Constatado o abandono do imóvel, este instrumento garante em primeira instância a efetivação da posse, postergando a operação da indenização para um segundo momento. Desta forma, inverte a ordem procedimental da desapropriação e favorece o cumprimento da função social em primeira instância. Os efeitos deste instrumento, contudo, atingem mais propriamente os proprietários dos imóveis do que o do poder público, uma vez que sua aplicação depende de iniciativa do Estado, resguardando assim, sua posição de dominância na operação.

### 3.2.3.1 *Lei de Arrecadação e Encampação 2014*

A Lei Municipal 8.553/2014 dispõe que os imóveis abandonados, localizados na zona urbana do município de Salvador, ficam sujeitos à "arrecadação e encampação" pelo poder público, na condição de "bem vago" – Art 1º. Dentre as causas para perda da propriedade consideram o abandono e a desapropriação. Respalda no Art. 1.276 do Código Civil, a lei municipal permite presumir o imóvel

como "bem vago" em duas condições: quando cessada sua posse sobre o imóvel, e, estando o proprietário inadimplente com os ônus fiscais decorrentes (IPTU).

A deflagração do processo será por meio de Decreto de Arrecadação, que conterá a justificativa do interesse público, além do detalhamento dos trâmites e etapas a serem observadas. O decreto é publicado no Diário Oficial, afixado no imóvel ou, comunicado pessoalmente ao proprietário, que terá 10 dias para manifestar defesa e providências para a conservação do imóvel. É obrigatório que seja cumprida a função social determinada no decreto, que deverá ser prioritariamente destinada a habitação, prestação de serviços públicos, fomento ao turismo, ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis com fins sociais.

Após confirmação do imóvel como "bem vago" fica o poder público municipal autorizado a exercer a posse do imóvel, e a destiná-lo à finalidade pública estipulada no decreto, em qualquer tempo. Decorrido o prazo de 03 anos, fica autorizado o poder público a adquirir sua propriedade. Neste ínterim, sendo aplicada a função social, é irreversível a posse e propriedade do imóvel ao seu antigo proprietário sob qualquer condição. Caso a aplicação da função social não ocorra, o proprietário pode reclamar a restituição do patrimônio, devendo para tal, quitar todos os tributos incidentes, inclusive multas e despesas assumidas pelo poder público (Art. 5º).

A lei não é precisa ao determinar que a indenização pela arrecadação do imóvel será em equiparação de passivos tributários para com o município. Aponta apenas no Art 2º, §3º que "o poder executivo adotará os procedimentos estabelecidos nesta lei [...] para passar ao domínio público o imóvel arrecadado [...] inclusive mediante permuta e alienação".

Há controvérsias quanto à constitucionalidade de leis como esta, essencialmente pela autoridade que confere ao poder municipal de arrecadar imóveis pela via administrativa, sem a apreciação pelo poder judiciário. A Lei orgânica do município de Salvador proíbe a utilização de tributo com efeito de confisco<sup>53</sup>. Em São Paulo, a promulgação da lei municipal N° 10.524, de semelhante teor, foi reivindicada como institucional por Membros da Comissão de Direito Imobiliário da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de Sorocaba<sup>54</sup>. A discussão jurídica se estende.

A quitação de créditos tributários via arrecadação de imóveis urbanos, encontra, entretanto, fundamento legal no código tributário, que, em seu Art. 156º

---

<sup>53</sup>Artivo 151º, inciso IV.

<sup>54</sup>Lei de imóveis abandonados é inconstitucional, diz OAB. Disponível em <https://www.jornalcruzeiro.com.br/materia/493854/lei-de-imeveis-abandonados-e-inconstitucional-diz-oab>

aponta que a extinção de crédito tributário pode ser pela via de “*pagamento em bens imóveis*”. O tributarista Rodrigo Forcnette ressalta<sup>55</sup> que a norma não é autoaplicável, e depende de regulamentação por parte de cada ente – União, estados e municípios. Leis similares para apoiar as ações de promoção de habitação em São Paulo, na gestão de Marta Suplicy (2001-2005), foram fundadas nas mesmas bases legais, como a Lei de Dação em Pagamento e Remissão da Dívida. (Decreto Lei 42.396, Art.78, inc. II)

Aparentemente, a fundamentação legal da lei depende de vontade política para uma interpretação positiva. *Compreendido nesses moldes, o instrumento constitui alternativa menos onerosa de acesso à terra no CHS*. Desde a promulgação desta lei, sua regulamentação vem sendo cobrada por parlamentares da câmara de vereadores<sup>56</sup>

### 3.2.4 Crédito para construção

A obtenção de crédito reflete a capacidade monetária do agente para conduzir a produção imobiliária. No caso da produção habitacional pública, o crédito para construção se traduz na forma de recursos públicos, provenientes de órgãos de diversas esferas, e aplicados na forma de capitais desvalorizados. A captação desses recursos depende de articulação política, sobre o que Machado (2009, p. 13) comenta:

Encontram-se implantados ou implantação, em vários locais do país, projetos que demandam articulação de uma verdadeira colcha de retalhos de fontes de financiamento [...] tais projetos consomem extenso período de tempo, em parte dedicado à “engenharia” do financiamento e, em parte, à aprovação da solução arquitetônica.

Como já pontuado, os baixos valores unitários tomados como referência para disponibilização de recursos no âmbito de programas habitacionais setoriais regulados os tornam insuficientes para suprir de forma autônoma as intervenções habitacionais em imóveis preexistentes das áreas centrais. Isto explica a multiplicidade de fontes de recursos para todos os programas aqui mencionados, sem exceção. Dentro da própria 7ª Etapa, PHIS e PROHABIT foram financiados com

---

<sup>55</sup>Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/norma-regula-dacao-pagamento-imovel-uitar-divida-fiscal>

<sup>56</sup>Edvaldo Brito cobra solução para imóveis abandonados. Vereador propôs regulamentação da Lei 8.553/14. Disponível em [http://www.cms.ba.gov.br/noticia\\_int.aspx?id=9498](http://www.cms.ba.gov.br/noticia_int.aspx?id=9498)

aportes de diferentes fontes, dentre elas, Governo do Estado, Ministério das Cidades, Programa Monumenta e Programa de Habitação do Servidor Público.

Para Pedro Abramo (2007 apud FIGUEIREDO, 2015), a capacidade de despesa é determinante na diferenciação e hierarquização dos agentes produtores. Neste sentido aponta que:

[...] a hierarquização dos agentes pode ser vista, sobretudo, como dependente do poder de despesa que eles possuam no campo de suas práticas mercantis. Somada à assimetria informacional, essa capacidade diferenciada para despender torna-se um elemento estratégico que serve para enfatizar os objetivos da localização dos agentes no mercado residencial urbano (ABRAMO, 2007 apud FIGUEIREDO, 2015, p. 90).

Pode-se inferir que, a capacidade econômica de um determinado agente é fonte de obtenção de capitais específicos. No que tange o mercado imobiliário, quanto maior a capacidade de despesa, maiores as condições de atuar em localizações mais privilegiadas, usufruindo, conseqüentemente, de uma maior apropriação da mais-valia do solo urbano. No nosso estudo de caso, a hierarquização de agentes se verifica na medida que a participação de cada agente no aporte de recursos credencia sua inclusão no processo decisório de definição política do projeto.

No cômputo geral, a obtenção de recursos internacionais via BID, foi decisiva para a inclusão de moradia no escopo da 7ª Etapa. Entretanto, isso só foi possível devido à intermediação das instâncias federais no repasse dos recursos da instância internacional à instância local. A interferência de agentes intermediários foi essencial para adaptar as intencionalidades dos agentes das esferas superiores aos contornos particulares dos aspectos locais da intervenção.

O Banco, cujas políticas operacionais são estabelecidas por uma diretoria executiva composta por representantes de 48 países tem os Estados Unidos como maior acionista, com 30% das cotas e, conseqüentemente maior poder de voto. Vale ressaltar este fato como símbolo do forte viés neoliberal característico das ações da instituição. O financiamento de projetos de revitalização de centros históricos foi iniciado em 1973, e mais regularmente, a partir de 1990, em muitas cidades da América Latina, passando a adotar um modelo característico baseado na revitalização do centro histórico de Quito, em 1994, notabilizado por incorporar elementos fundamentais da lógica de sustentabilidade neoliberal. Dentre essas premissas figuram: a marca de uma gestão “semi-privada” dos projetos, redução da responsabilidade do Estado e a premissa de sustentabilidade econômica garantida

pelo retorno financeiro dos custos de execução do projeto e de gestão dos centros históricos. Essas regras encontram-se definidas no contrato de empréstimo, mas, sobretudo, nos seus regulamentos operativos. Além do aporte financeiro, a interferência do banco se estende à estrutura operativa e de avaliação dos projetos, de modo a direcionar a gestão e objetivos do projeto. (REBOUÇAS, 2012).

A relação entre o agente internacional e o governo federal comporta um primeiro nível de interferência entre a intencionalidade dos agentes. Em 1995, a negociação entre o Ministério da Cultura e o BID pelo financiamento engendrou conflitos à medida que a lógica internacional do BID, com suas próprias regras e ideologias, influenciaria o conteúdo do programa, que de início era denominado de “Monumenta/BID”. Reformulações na estrutura institucional do Estado foram exigidas pelo banco, que pedia a implementação de uma Secretaria do Patrimônio, Museus e artes plásticas, hierarquicamente superior ao IPHAN e favorável aos interesses do mercado imobiliário. Foi criada em 1999 e incorporou a Unidade Central de Gerenciamento (UCG) do programa, relegando o IPHAN – grande protagonista da construção do programa – a um papel secundário de fiscalização e supervisão técnica (REBOUÇAS, 2012, p.51).

Outra exigência era a comprovação da capacidade de recuperar os gastos realizados pelo Estado, o que caracterizava o critério da sustentabilidade econômica, obrigatória para aprovação dos projetos. Estudos periódicos que passaram a ser exigidos estudos periódicos, comprobatórios da capacidade de sustentabilidade e retorno dos investimentos (REBOUÇAS, 2012, p.30). Neste quesito, o sucesso do Programa estava atrelado a alguns fatores como incrementos no número de visitantes e na ocupação das áreas recuperadas, intensificação das atividades econômicas e dos níveis de emprego, e constituição dos fundos de preservação com os níveis esperados (BID, 1999 apud REBOUÇAS, 2012, p. 52)

O valor global do contrato, firmado em 1999, ficou definido em US\$ 125 milhões, dos quais 50% correspondiam ao empréstimo do BID, ou seja, US\$ 62,5 milhões, e os outros 50% eram de contrapartida a ser desembolsada pelo Governo Federal, pelos Estados e pelos Municípios.

Neste ponto um fator determinante para os desdobramentos das interferências do banco no programa nacional é o posicionamento do governo federal frente à instituição, à medida que demonstra seu entendimento no tocante à concepção e

implementação das políticas públicas, assim como ao papel do BID e do financiamento internacional.

O contrato foi firmado ainda no governo FHC, época na qual os representantes brasileiros, em seus discursos, destacavam o banco “não como uma agência de bem-estar, e sim uma instituição financeira”, dando o tom da postura passiva do governo nesta gestão. Esse posicionamento se transforma na transição para o governo petista. Os novos representantes passam a destacar como principal papel do banco a “coesão social e mitigação da pobreza, em favor dos excluídos da América Latina e Caribe”<sup>57</sup> (REBOUÇAS, 2012, p. 95).

A afirmativa do então secretário de Assuntos internacionais do ministério do Planejamento de que “o projeto é do país e você busca financiamento internacional apenas para executá-lo” demonstra uma tomada de posição no sentido de dotar ao projeto os contornos desejados pelo país, a despeito de toda carga ideológica apresentada pelas agências internacionais (REBOUÇAS, 2012)

Com a mudança de postura a nova gestão recupera o papel predominante do Estado na concepção e execução da política pública. Em 2003 a UCG é incorporada ao IPHAN, resgatando o protagonismo do órgão na direção da política pública. Empreende-se também uma aproximação com as políticas públicas setoriais para estimular a contrapartidas dos estados e municípios. O nome do banco se desvincula do nome do Programa Monumenta.

O novo alinhamento institucional dá margem a alterações nos Regulamentos Operativos do programa, que passam a incorporar uma série de ajustes a fim de validar os procedimentos em construção. Sofrem duas revisões, em 2003 e em 2006, flexibilizando critérios, dentre os quais: a inclusão de condições diferenciadas para o prazo de financiamento para famílias de baixa renda e a possibilidade de prorrogação do prazo de execução do projeto desde que devidamente justificada pelo ente executor. Suprime-se também a necessidade de comprovação da propriedade do imóvel para a obtenção de financiamento para imóveis privados, incluindo como elegíveis para empréstimos os inquilinos, promitentes compradores, ou ainda aqueles que comprovem a utilização dos referidos imóveis para fins residenciais ou comerciais

---

<sup>57</sup> Este posicionamento foi capaz de influenciar o ambiente institucional a decidir pelo perdão de dívidas de países mais pobres, como o Haiti, e a liberação de recursos como doação para sua reconstrução. (REBOUÇAS, 2012, p.93)

nos últimos cinco anos – considerado indiretamente o direito de usucapião da propriedade urbana (REBOUÇAS, 2012).

No caso específico da 7ª Etapa a interferência da esfera federal se dá a partir da assinatura do convênio entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado, cujo foco recai sobre a questão habitacional, que já vinha sendo reformulada desde seu balanço do programa em 1998. Na assinatura do convênio, em 2003, já havia sido ajuizada a ação civil pública contra o Governo do Estado, e a construção do TAC já estava em andamento. A gestão federal legitima a reivindicação da AMACH e vincula a sustentabilidade econômica do projeto à manutenção da população remanescente, em função do seu potencial de garantir a conservação do patrimônio com menor dependência de recursos públicos. O convenio definia o valor global a ser aportado pelo BID, a contrapartida do Tesouro Nacional – via MinC – e do Governo do Estado.

Deste posicionamento deriva um conflito com o Governo do Estado, que se negava a financiar o programa nessas condições. A noção da resistência da esfera estadual contra a manutenção da população pode ser apreendida pelo fato de que a CONDER se dispõe a devolver o financiamento federal do componente habitacional caso a decisão fosse mantida. Rebouças aponta ainda que havia uma crença por parte do Governo Estadual de que o judiciário atuaria em seu benefício em detrimento da população, possibilitando a execução do projeto à sua maneira, razão pela qual não houve mobilização do Estado para viabilizar o projeto. Este desfecho, entretanto, não chega a ocorrer. Uma mediação do conflito é proporcionada pela articulação entre IPHAN, Ministério da Cultura e AMACH, culminando na assinatura do TAC em 2005, que só foi possível graças ao esforço do IPHAN em obter recursos subsidiados pelo Ministério das Cidades (REBOUÇAS, 2012).

Com esta breve exposição dos fatos pretende se ilustrar como as intencionalidades do agente financiador internacional foram transformadas devido à iniciativa de intervenção dos agentes das escalas intermediárias (federal) inferiores (local).

A contratação de um empréstimo internacional, no que pese toda a carga ideológica neoliberal presente desde a concepção dessas agências, não implica necessariamente na constituição ou implementação dessas lógicas (REBOUÇAS, 2012, p. 10)

Em síntese, as principais transformações do ideário neoliberal intencionado se deram nos seguintes pontos: flexibilização de prazos de pagamento; flexibilização da

exigência da propriedade privada; Incremento da atuação do Estado na execução da política pública; dispensa das parcerias público-privadas; relativização da lógica da sustentabilidade econômica.

Pode-se observar ainda que, com a extinção do Programa Monumenta em 2010, se encerra também a intervenção federal na execução do programa, tanto na forma dos aportes de recursos como na influência imposta ao Governo do Estado quanto à observância do TAC. Aportes residuais foram ainda liberados nos anos seguintes, prováveis responsáveis pela conclusão do segundo lote de imóveis do PHIS e PROHABIT, finalizado em 2014. A partir de então, dependentes dos recursos estaduais, os avanços foram tímidos: três imóveis concluídos pelo PHIS e o último em fase final de execução, para completar as 108 moradias previstas. Finda esta etapa, dificilmente pode-se esperar qualquer ação do Governo do Estado no sentido de atender os compromissos ainda pendentes do TAC.

Em suma, o aporte de recursos por parte do BID representa um afluxo de capitais da disputa, capitais de ordem econômica. O enquadramento da 7ª Etapa no Programa Monumenta habilita o programa a usufruir destes recursos, ao passo que credencia a ingerência do Governo Federal no processo. Confere-lhe, portanto, capitais institucionais e lhe garante posicionamento no sentido dominante.

Observa-se também uma disputa entre BID e Governo Federal, em um campo superior, onde as ações subversivas do segundo representam sua tomada de posição para interferir no hábitus pré-estabelecido de sujeição do devedor perante o agente credor, e ganhar autonomia na execução das políticas públicas com o financiamento obtido.

Portanto, a atuação direta no campo que envolve o projeto da 7ª Etapa, se dá por parte do Governo Federal, enquanto que o envolvimento do BID é indireto. A vinculação do critério de sustentabilidade econômica com a preservação da população local e como condição do empréstimo assegura o meio institucional como ambiente de disputa e assegura capitais econômicos à comunidade de moradores.

A resistência do Governo do Estado mediante renúncia dos recursos federais sinaliza seu posicionamento a favor da manutenção da doxa, que só é superada por meio da disponibilização de mais recursos por parte do Ministério das Cidades. Foi essa nova estruturação do campo que marcada pelo posicionamento do Governo Federal a favor da disputa em prol dos moradores possibilitou a superação da dominância do Governo do Estado em um nível suficiente para coagi-lo a executar as



obras. Isso se demonstra também quando da extinção do Programa Monumenta. Nesta ocasião, o Governo Federal abandona sua posição, e o Governo do Estado adquire novamente a dominância, o que reflete nos descumprimentos do TAC.

### **3.2.5 Atividade construtiva**

A atividade construtiva representa o momento da materialização da produção imobiliária. O segmento econômico da construção civil “é formado por agentes de diferentes portes e naturezas, quais sejam pequenas, médias ou grandes empresas construtoras, trabalhadores da construção civil empregados ou autônomos, cooperativas habitacionais etc.” (FIGUEIREDO, 2015, p. 96). A denominada “indústria da construção civil” se enquadra como atividade econômica da indústria de transformação, cujo sistema produtivo particular de “produtos de posição fixa” é caracterizado pelo trabalho sob encomenda de projetos específicos, deslocamento dos fatores de produção até o produto, baixo volume de produção e conseqüente baixa padronização do produto. (CESAROTTO, 2002 apud FIGUEIREDO, 2015, p. 99).

Essas particularidades remetem às considerações de Topalov (1979) e Sérgio Ferro (2006 apud FIGUEIREDO, 2015) sobre a característica essencialmente manufatureira e pouco automatizada do setor, que implica grande exploração dos trabalhadores. Esses autores apontam que os canteiros de obra apresentam as marcas da superexploração, caracterizada pelos baixos salários, longas jornadas de trabalho, além de altas taxas de doenças profissionais e acidentes de trabalho. Esse tipo de divisão do trabalho corresponde a um tipo de acumulação caracterizada pela baixa taxa de composição orgânica do capital – relação entre capital constante e capital variável – o que possibilita uma alta taxa de lucro.

Com base na Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC) de 2008<sup>58</sup>, esses agentes são classificados conforme o segmento de atuação, divididos em três grupos: 1) construção de edifícios, incluindo agentes de incorporação, empreendimentos imobiliários e de construção de edifícios; 2) obras de infraestrutura, abrangendo classes de construção de rodovias, ferrovias, obras de infraestrutura urbana, elétrica, de telecomunicações, água, esgoto, etc; e, 3) serviços especializados para construção, composta pelas classes de demolição, terraplenagem, instalações

---

<sup>58</sup>O ano de referência é 2008 por conta do período de realização da pesquisa de Figueiredo (2013).

diversas, etc. Os três grupos correspondem, respectivamente, aos percentuais de 51,95%, 12,97% e 35,087%, do total de 56.628 empresas ativas do setor.

No referido ano, 2008, o setor apresentava crescimento de 8,9%, superior aos 5,1% de crescimento do PIB nacional. A taxa de receita muito superior ao volume gasto com a remuneração do pessoal é observada ao se analisar o total de R\$ 159 bilhões despendidos nas incorporações e obras, dos quais \$ 149,6 bilhões (94%) correspondem à receita líquida, e R\$ 25,5 bilhões (16%) o valor dos salários, referentes à remuneração de um total de cerca de 1,8 milhão de pessoas, o que equivale a uma média mensal de 2,6 salários mínimos por pessoa (FIGUEIREDO, 2015).

Na produção pública, a composição do custo final da mercadoria imobiliária inclui somente o preço de custo da construção, sendo este um dos pontos do seu barateamento, diferente da produção por incorporação imobiliária, típica da produção privada de mercado, onde o custo final incorpora também lucro médio do incorporador. Nas obras do PHIS, na 7ª Etapa, participaram as empresas CVP, W ENGENHARIA e o Governo da Bahia. Dos 18 imóveis concluídos, a CVP teve participação em 12, com custo total de R\$ 2.853.216,06; a W ENGENHARIA, em seis imóveis, com custo total de R\$2.281.074,63; e o Governo do Estado teve participação em obras de 13 imóveis, com o custo de R\$ 1.297.967,85. As obras do PROHABIT tiveram a participação das empresas TERRAZA e CSC e do Governo do Estado nas obras dos 18 imóveis concluídos. Os custos relativos às obras realizadas correspondem a R\$ 2.734.641,47, R\$ 1.462.831,09 e R\$ 599.864,88, respectivamente.

Em janeiro de 2018, as construtoras responsáveis pelos trabalhos na 7ª Etapa são FCE Engenharia, encarregada da manutenção e reparo de patologias nos imóveis já entregues, e a Construtora Faria Lima, responsável pela execução dos novos imóveis. A execução de obras civis no Centro Histórico foi marcada por muitos fatores que as tornam mais difíceis e complexas. Uma noção desses fatores pôde ser obtida por meio de entrevista com o corpo técnico da Superintendência de Obras Públicas (SUOP), órgão responsável pela execução das obras dentro da Conder<sup>59</sup>.

É importante destacar que todas as obras foram licitadas tendo como referência orçamentos baseados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)<sup>60</sup>. Esse estabelece regras e critérios para elaboração do

---

<sup>59</sup> Informação obtida verbalmente com o setor de obras (SUOP) da DIRCAS

<sup>60</sup> Informação obtida verbalmente com o setor de obras (SUOP) da DIRCAS.

orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos da União, conforme indica o Decreto Federal 7.983/2013. Junto ao edital de licitação das obras segue o orçamento previsto, elaborado pela Conder. A empresa então aplica o seu BDI e vence aquele que apresentar menor preço.

O corpo técnico da Conder aponta este procedimento como inadequado às dificuldades de execução no centro. “Os orçamentos das obras, regulados pelo preço SINAPI [Sistema Nacional de Preços e Índices para a Construção Civil] são muito apertados” conta Fernando Brandão, superintendente da SUOP. Salienta que “empresas sem capital de giro ganham a licitação por menor preço e depois passam dificuldades. [...] São frequentes os aditivos em função de imprevistos ou de projetos incompatíveis com a realidade do imóvel. Há demora no repasse de recursos”.

Como afirma Bonates (2009 apud ANDRADE JÚNIOR, 2014) há um grande desinteresse das empresas construtoras nos projetos de recuperação de imóveis do centro, pelo risco que apresentam, desproporcional à pequena escala, uma vez que a maior parte dos programas públicos de habitação não permite suplementação de recursos caso o orçamento previsto inicialmente não corresponda à realidade da obra executada. Tome-se como exemplo a obra da Vila Nova Esperança, que teve 2 licitações sem nenhuma manifestação de interesse.

No que tange a logística da obra, há dificuldades de tráfego por conta das características do sistema viário ou pelo grande número de turistas. Há dificuldade de recebimento de material. As obras demandam canteiro auxiliar e área para estoque de material, nem sempre próximos do imóvel em intervenção.

Transtornos, interrupções e reinícios são constantes, muitas vezes por conta de desmoronamentos, compatibilização de projeto ou projetos inexecutáveis. Outras vezes, por conta de reajustes nos projetos diante de imprevistos encontrados no momento da execução. Frequentemente em função de cadastros irreais, muitas vezes, feitos sem que se pudesse ter o pleno acesso ao imóvel. Uma das obras foi interrompida pelo IPHAN durante um ano para realização de pesquisas arqueológicas.

Muitas vezes fundações precisam ser modificadas por conta de imprevistos encontrados após a sondagem. Foi informado que o Centro Histórico tem locais com 9m de camada de lixo em alguns lugares.

Outras características típicas dos imóveis históricos impossibilitam a maximização da área construída. As alturas das esquadrias das fachadas históricas –

protegidas por tombamento – determinam uma altura excessiva para os pés direitos, que, por pouco, são insuficientes para abrigar dois pavimentos dimensionados conforme os parâmetros legais. As limitações de intervenção nas fachadas também limitam aberturas, dificultando soluções de iluminação e ventilação para muitas unidades. A recuperação das esquadrias e telhados conforme estilo original também oneram a construção.

O aproveitamento das paredes existentes tampouco representa economia. Não raro os vãos originais desfavorecem soluções projetuais e o atendimento à legislação. As antigas alvenarias acometidas por umidade e salinidade pela própria constituição demandarão sempre a manutenção periódica. Esses fatores tornam preferível intervir num imóvel completamente arruinado a resgatar aqueles ainda passíveis de recuperação. A tarefa de recuperação apresenta-se mais onerosa e problemática que a construção de edificação nova. Desta forma põe-se tudo abaixo e se executa obra nova, mantendo-se apenas a fachada. Essa foi a opção adotada no Programa Rememorar, e uma das estratégias que contribuiu para o sucedimento do programa, contam os técnicos entrevistados.

As contradições do sistema capitalista desvirtuam o objetivo específico das políticas habitacionais. Os investimentos nivelados em função do mínimo suficiente para complementar as necessidades de reprodução da força de trabalho e reduzir a pressão por maiores salários, refletem os baixos valores por unidade habitacional destinados aos programas de habitação de interesse social, que tomam como referência o custo unitário por moradia. Nessas condições, a produção intermediada por agentes privados tende a buscar da quantidade máxima, em função da redução dos custos e incremento dos lucros, em detrimento de aspectos qualitativos, dentre os quais os quesitos locacionais e os resultados construtivos. “Ao se fazer um balanço sobre a história das habitações de interesse social no Brasil, não seria absurdo dizer que a opção sempre recaiu na quantidade de unidades produzidas, mais do que na qualidade delas” (BLUMENSCHNEIN; PEIXOTO; GUINACIO, 2015, p. 103).

Esse contexto operacional desfavorável somado à demanda da empresa construtora que ainda busca alguma valorização do seu capital reflete num resultado final marcado pela baixa qualidade construtiva dos imóveis entregues, responsável pelo grande número de patologias que neles rapidamente se manifestam.

Não se pode desconsiderar a influência que os empecilhos naturais das obras em imóveis históricos podem exercer sobre a atividade construtiva. Entretanto, pode-

se observar que o modelo de licitação baseado em orçamentos exíguos, nivelados pelos mesmos índices de construção utilizados para obras convencionais não favorece que esses empecilhos sejam superados. Evidentemente, o reforço ou contingência de recursos destinados para esta finalidade estão sujeitos às diretrizes orçamentárias do Governo do Estado. Entretanto, sabe-se que estão também sujeitas à vontade política dos grupos dominantes, uma vez que serão priorizados conforme os seus interesses. Neste contexto, as construtoras desempenham o seu papel de agentes produtores capitalistas, no intuito da acumulação, mas não exercem influência sobre os propósitos para a área. Pelas condições desfavoráveis a que são submetidas pode-se dizer que desempenham papel de ferramenta do Estado para cumprir as obrigações impostas da maneira mais econômica possível.

A responsabilidade sobre a execução das obras garante ao Estado seu papel de dominância, e, dado seus interesses divergentes, comprometem a sua realização. Em função disto, pode-se considerar que a transposição da responsabilidade sobre as obras para outro agente do campo que não o estado, possa favorecer a realização das mesmas. O credenciamento de agentes com interesses convergentes pode ser uma alternativa de reestruturação do campo favorável à execução das moradias populares. A seção a seguir traz detalhes sobre experiências bem-sucedidas de produção habitacional cooperativa em duas cidades latino americanas, que exemplificam a possibilidade que apontamos acima.

O TAC da 7ª Etapa traz direcionamentos para a participação da população local nas obras, por intermédio da contratação por empresas executoras. Experiências europeias apontam a reabilitação de núcleos urbanos históricos como "um dos pilares da economia de usos e ocupação do solo", ressaltando sua capacidade de geração de empregos (MOURA et.al., 2006, p. 20). A cláusula do TAC dispõe que: "Uma lista de moradores, elaborada pela AMACH, será repassada às empresas responsáveis pela execução das obras, visando a contratação de mão de obra local, o que será supervisionado pelo comitê".

Foi implantado no início da execução do plano um curso de formação de auxiliares técnicos em restauração de bens integrados e monumentos, sediado na Escola de Medicina, no Pelourinho, sob a coordenação do prof. Luís Dourado da Faculdade de Arquitetura. Os moradores da comunidade, no entanto, reiteram que a contratação dos moradores nas obras nunca ocorreu. Questionados sobre a questão,

técnicos da SUOP afirmam que muitos dos operários empregados nas obras residem próximo ao local.

Figueiredo, Baltrusis e Oliveira (2013) observam ainda que uma fatia da produção imobiliária de Salvador tem como agente as coletividades associadas. Conforme Figueiredo (2013), esses grupos são formados voluntariamente por vínculos diversos, sem fins lucrativos, dentre os quais: associações, fundações, entidades sindicais, federações de empresas, e também os condomínios, apesar de terem natureza bastante distinta, caracterizada por particularidades de cunho legal. Usualmente, o consumo dessa produção imobiliária é pelos próprios beneficiários organizados, de forma subsidiada parcial ou totalmente.

Sua pesquisa revela que, em Salvador, as associações para finalidades habitacionais não representam amostra significativa nas licenças concedidas para esta categoria, prevalecendo as fundações previdenciárias, associações recreativas e educacionais, condomínios – na forma de Shopping Centers. As únicas cooperativas habitacionais identificadas foram: Cooperativa Habitacional ANAABB LTDA, Cooperativa Habitacional dos Arquitetos (COOPEHAR) e Cooperativa de produção Habitacional dos Bancários da Bahia (COOPERBAN/BA), cabendo ainda comentar que nenhuma delas se enquadra na categoria de associações sem fins lucrativos<sup>61</sup>. (FIGUEIREDO, 2015).

Ainda que, em Salvador, parte das associações identificadas apresente um “comportamento extremamente empresarial”, e que a formação de muitas delas ocorra por motivações econômicas, tendo em vista isenções tributárias de que se beneficiam (FIGUEIREDO, 2015) algumas intervenções urbanas no centro das cidades de Lima e Montevidéu, tem as coletividades associadas como agentes protagonistas, não só no através da participação política, mas diretamente na atividade construtiva.

Nesse sistema, os próprios cooperados participam da construção das edificações, que serão suas próprias moradias, obtendo-se resultados muito exitosos. Este modelo de organização altera, em essência, o objetivo da atividade construtiva,

---

<sup>61</sup>Categorização do IBGE/IPEA.

que passa a ser em função da obtenção do seu valor de uso, não o valor de troca. São relevantes para ilustrar possibilidades no seio de nossa própria sociedade.

Os dados sobre a experiência em Montevideu são expostos pelo Arquiteto Raul Vallés, no seminário Urba 17. Professor agregado efetivo, coordenador da *Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la República*, Montevideu. O caso uruguaio é motivado por um plano nacional de habitação, de 1968, que institui políticas de cooperativas habitacionais, donde deriva também a criação de Institutos de Assistência Técnica (IAT), aos quais as cooperativas devem ser vinculadas.

Os empreendimentos cooperativos em Montevideu, a princípio se situavam nas áreas periféricas, posteriormente conquistaram mecanismos que possibilitaram localizações melhores, mais centrais. O mecanismo de acesso à terra conta com um fundo imobiliário composto por imóveis públicos e privados. Os imóveis cadastrados no fundo tornam-se candidatos para os empreendimentos cooperados. Uma vez obtido o financiamento, a prioridade é a remuneração do valor do imóvel pelas vias do mecanismo de financiamento. Imóveis públicos em alienação são preferencialmente destinados ao fundo.

A obtenção de recursos para a atividade das cooperativas é favorecida por linhas de financiamento subsidiadas pelo governo especialmente para essa finalidade, que permitem ao cooperado financiar a sua moradia por um longo prazo, com parcelas extremamente reduzidas. Esta forma de crédito é viabilizada também pelo modelo da atividade construtiva adotado, que conta com a participação direta do cooperado na obra como aporte amortização e mecanismo de redução do valor da moradia (mercadoria).

Os empreendimentos cooperativos são orientados por um IAT, que são remunerados em 7% dos empréstimos adquiridos, e cuidam também da elaboração dos projetos. A obra é feita por equipes formadas pelos próprios cooperados, que recebem orientação e capacitação de um mestre de obras formalmente contratado. A participação do cooperado na execução da obra corresponde até 15% da composição do valor do imóvel, e é fator estratégico neste modelo, pois reduz sobremaneira o custo da moradia interferindo diretamente em dois elementos: a remuneração da mão de obra e do lucro do construtor. Sendo a construção feita pelo regime de mutirão, não há remuneração direta da mão de obra e o intermediário capitalista é excluído do processo. Assim, o custo da mercadoria resulta, grosso modo, do custo do imóvel e

dos materiais de confecção. Em decorrência desses fatores, o valor financiado torna-se muito menor que o usual, o que facilita a operacionalização das parcelas e juros reduzidos. Eliminando-se ainda a parcela de “entrada” do financiamento, o desembolso de um grande montante inicial não se faz necessário.

É preciso frisar também o aspecto social deste tipo de empreendimento. Ao passo que viabiliza um modelo alternativo de produção, tem uma intencionalidade de capacitação profissional dos cooperados.

No Peru, a experiência cooperativa é ilustrada pelo conjunto habitacional *La Muralla*, construído em Lima entre 2005 e 2008, em moldes de participatividade muito semelhantes à estrutura uruguaia. A execução do conjunto foi de iniciativa da prefeitura municipal, financiado pelo Fundo Municipal de Renovação Urbana (FOMUR). Portanto, um subsídio estatal para a provisão de recursos.

As 71 famílias de baixa renda que habitavam barracos na área foram temporariamente deslocadas para abrigos provisórios, situação assemelhada ao caso da 7ª Etapa. Entretanto receberam capacitação em restauração, carpintaria, gessaria, dentre outras atividades, e participaram como executores das obras, sendo o trabalho, assim como na experiência uruguaia, contabilizado como aporte para amortização do empréstimo.

O custo de cada unidade habitacional de US\$ 10.000,00 (R\$ 37.900,00 hoje 23/07/2018) com prazo de amortização de 10 anos, com cotas mensais progressivas iniciadas em 100 soles (R\$ 80,00 em 2014) sendo a própria Prefeitura a fiadora da transação, aportando a cota inicial. Contribuindo ainda para a sustentabilidade do pagamento das prestações está a tipologia arquitetônica dos apartamentos<sup>62</sup>, que foi capaz de garantir ainda aos moradores a oportunidade de desenvolver atividades econômicas em parte de suas residências, aproveitando o grande potencial turístico da área.

Os exemplos mencionados nos mostram alternativas para uma produção habitacional que possibilite a recuperação do patrimônio deteriorado, o atendimento à população realmente necessitada e a realização de um trabalho de inclusão social.

Pode-se visualizar, que, com base em modelos alternativos, a recuperação desses imóveis tem o potencial de ser um grande projeto social de qualificação de trabalhadores, muitos dos quais indivíduos de baixa renda com oportunidades de

---

<sup>62</sup> Variam de três a quatro quartos com 82 a 90 m<sup>2</sup>.



qualificação podem ser muito limitadas. É importante detalhar com especial cuidado um aspecto particular deste modelo de produção<sup>63</sup>: a questão da melhoria da qualidade da edificação construída.

O arquiteto Raul Vallés caracteriza o resultado qualitativo da construção como sendo, geralmente, muito superior àquele obtido pelas empreiteiras, o que pode ser atribuído à relação afetiva desenvolvida entre o operário/mutuário e o objeto construído. Para os cooperados, que empregam sua mão de obra em um produto do qual irá usufruir do valor de uso, a atividade construtiva envolve uma conscientização individual e uma fiscalização mútua. A consciência de que eventuais vícios construtivos são de responsabilidade própria, conduzem a um extremo cuidado do mutirante com o objeto confeccionado, mais relevante até do que a sua capacitação prévia.

O **consumo do espaço** se dá pelos próprios executores da obra, verdadeiros interessados e no valor de uso. Assim, mais benefícios deste modo de produção se estendem ainda ao longo da vida útil do edifício. Os laços afetivos para com o objeto construído e a impossibilidade de responsabilização de terceiros por vícios construtivos motivam o morador a uma necessária e inevitável proatividade no que tange a reparos e manutenção do imóvel.

O CHS hoje é território de resistência da população local, sobretudo com a bandeira da moradia. São muitos os movimentos sociais articulados. A pesquisa do Observa-CAS identificou 27 associações na poligonal do CHS, destas, ao menos 15 pela causa habitacional, sobretudo, contra as recorrentes políticas públicas que valorizam apenas o cenário arquitetônico e os consideram como um empecilho para investimentos e exploração turística do local. A conquista de moradias e permanência no local simbolizam a consolidação da resistência e legitimação do direito ao território.

Este quadro sugere o grande potencial que a comunidade local tem de empreender modelos cooperativos para provisão habitacional. Alguns movimentos pró-moradia ocupam edifícios inteiros (p. ex. Ocupação Luísa Mahin, no Comércio) que poderiam ser recuperados com o trabalho cooperativo dos próprios associados. A participação dos moradores do próprio local se abre como uma possibilidade valiosa

---

<sup>63</sup>Enfatizado pelo arquiteto Raul Vallés no seminário Urba 17, realizado na FauUFBA, em novembro de 2017.

para o desenvolvimento de um modelo alternativo de produção, distinto da produção por empresas construtoras com objetivos de acumulação.

A inclusão de dispositivos normativos para a auto-restauração, com participação e capacitação popular foi reivindicada diversas vezes pelo prof. Paulo Ormindo de Azevedo durante o trabalho de normatização da APCP do centro, em 2018. A questão é também recorrentemente levantada por representantes dos movimentos sociais do CHS<sup>64</sup>. Com a experiência frustrada do TAC da 7ª etapa, observamos, no entanto, que, além de um arcabouço normativo, é necessária uma conjuntura favorável de agentes e cenários para que esta iniciativa seja posta em prática.

Azevedo (2009, p.96-110) destaca que as políticas de requalificação são oportunidade para a capacitação dos moradores locais, reiterando que as soluções para os problemas específicos de nossa sociedade demandam um modelo próprio, divergente do modelo impostado, baseado no turismo e gentrificação, que já provou não ser aplicável no contexto brasileiro e latino americano. O autor destaca que as semelhanças entre os contextos sociais observadas entre Salvador e muitas outras cidades latinoamericanas sugerem a possibilidade de uma teoria latinoamericana de recuperação dos centros históricos, ou seja, uma transformação da doxa tradicional.

---

<sup>64</sup>Manifestações presenciadas nas reuniões do Observa-CAS com os movimentos sociais, em 22 de novembro de 2017, e também da reunião de para normatização da APCP com os movimentos sociais, 09 de julho de 2018.

## **CONCLUSÃO**



*É um equívoco pensar que os problemas urbanos podem ser resolvidos sem a solução da problemática social. É esta que comanda e não o contrário (SANTOS, 2008, p. 125).*

Apesar de a reflexão deste trabalho não pretender grandes elaborações filosóficas devido ao seu caráter experimental, pode-se, como pontuado no primeiro capítulo, arriscar formulações a respeito da caracterização deste “campo de lutas”, ou “campo de forças” que comporta a atuação dos agentes envolvidos nas intervenções urbanas realizadas na 7ª Etapa do Projeto de Recuperação do Centro Histórico conforme aqui exposto.

Podemos observar que nosso objeto de estudo comporta contribuições e interferências de múltiplos campos disciplinares simultaneamente. Contempla aspectos do campo jurídico em função de que muitas das ações testemunhadas são fundamentadas no ordenamento jurídico vigente, como por exemplo, os instrumentos de contestação popular – TAC, os instrumentos de acesso à terra – desapropriações, as leis federais e municipais que concedem ou restringem direitos, os instrumentos urbanísticos que por ele se aplicam, ou o próprio ordenamento orgânico das instituições públicas e também seu ordenamento processual, como o licenciamento para obras ou enquadramento institucional para repasse de recursos.

Envolve o campo político à medida que está suscetível ao confronto de interesses de grupos antagônicos, cooperação ou retaliação entre agentes, ainda a sujeição às consequências dos processos eleitorais, na medida em que estes determinam diretamente o grupo responsável pela administração pública. Também aspectos do campo econômico, à medida que as ações deste campo influenciam

diretamente as relações de trabalho, consumo e renda do território, também pela relação que guarda com a valorização de capitais, ainda em função da dependência de recursos financeiros para a realização de obras.

Contempla aspectos do campo social, pela ligação direta com o assentamento geográfico das pessoas, pela interferência das ações nas relações entre as pessoas e grupos sociais e os laços afetivos desses grupos para com o território. Tangencia também aspectos do campo técnico, tanto de natureza urbanística, na concepção das ações, como de natureza construtiva na execução das mesmas.

Aparenta tratar-se de um campo macro que agrega múltiplos campos disciplinares que se interconectam e se confundem, ao qual sugerimos a denominação de “campo urbano”. Encontra ainda um suporte territorial onde se manifesta. Parece determinante a identificação desses limites territoriais, pois pode-se supor que a eles estejam atrelada uma variação dos agentes, das posições, dos hábitos, das doxas. Esta elaboração final nos parece elementar para podermos, por fim, batizar nosso objeto de estudo, que, ao longo de toda a experimentação do texto esteve em elaboração, e que aparentemente podemos denominar como “Campo Urbano da 7ª Etapa do Centro Histórico de Salvador”.

No campo urbano do CHS, a doxa tradicional foi construída com os planos urbanísticos entre a década de 1960 e 2000, sob o hábito do remanejamento de moradores para viabilizar operações favoráveis à acumulação de capitais por parte de agentes privados. Pode-se inferir que a idéia de valor econômico dos bens patrimoniais preconizada como estratégia urbanística associada ao potencial retorno de capital pelo incremento turístico era conveniente para uma classe de proprietários imobiliários favorecida pela intervenção pública ao passo que contribuía ao Governo do Estado com os capitais políticos necessários para tal. Nesta concepção, não havia espaço para a população local como ativo econômico.

Com o plano de 1992, este modelo é reproduzido em sua expressão máxima, e a histórica expulsão de moradores demonstra o grande prejuízo social dele decorrente e suas conseqüências perniciosas para o desenvolvimento de uma dinâmica urbana sustentável na área. Observa-se que, por hábito, os agentes deste campo fundamentam suas ações nos instrumentos legais que lhe interessam, ao passo que transgridem aqueles que lhe prejudicam. Valendo-se de instrumentos legais convenientes, o agente dominante pratica a violência legítima inerente ao campo.

A transformação da proposta ilustra uma reestruturação do campo urbano na 7ª Etapa, e foi fruto de um processo coletivo de consensos e dissensos que envolveu uma multiplicidade de agentes dentre os quais a AMACH teve protagonismo elementar. A obtenção de capitais específicos por parte dos moradores, por meio de suas ações de subversão lhes possibilitou interferir na reconfiguração da proposta em seu favor, reforçando, por meio do TAC, o ambiente institucional/jurídico como meio de disputa.

As cinco condições analisadas para a produção habitacional no Centro Histórico constituem espaços de tomada de posição dos agentes em disputa no campo, e a forma que essas condições são satisfeitas implica no favorecimento ou desfavorecimento destes. Pode-se dizer que a principal divergência em relação aos interesses do Estado reside no o modo de consumo da produção habitacional imposta pelo TAC, uma vez que não favorece a acumulação de capitais por parte de agentes privados. O papel de dominância do Governo do Estado no campo é favorecido pela incumbência de executar as obras, enquanto agente licenciado, assim como pela incumbência de atender a todos os demais pontos do TAC.

A obtenção dos imóveis feita pela via das desapropriações prioriza as indenizações em detrimento da aplicação da função social. A renda da terra e especulação imobiliária incrementam o custo dessas operações, e litígio com proprietários muitas vezes inviabiliza a operação, como foi o caso em 6 imóveis do PROHABIT. O grande número de imóveis com débitos fiscais aponta para instrumentos como a lei de encampação como alternativa para esta condição. O instrumento prioriza a posse e favorece o cumprimento da função social em primeira instância, entretanto, resguarda a posição de dominância do Estado, uma vez que preserva as credenciais para a iniciativa. Aprovada pelo município em 2014, a lei ainda é motivo de controvérsias entre juristas, mas possibilita a obtenção de imóveis vagos como quitação dos débitos.

Os 125 milhões de dólares em recursos estaduais, federais e internacionais que financiaram a 7ª Etapa foram determinantes para hierarquizar os agentes no processo decisório. O posicionamento do Governo Federal frente ao BID, no campo internacional foi decisivo para subverter a lógica neoliberal de sustentabilidade econômica, assim como sua intermediação nos aportes ao Governo Estadual também o foi para superar a relutância deste e garantir as moradias para a população local. A

origem dos recursos foi condição favorável para o posicionamento de agentes recém-chegados na disputa, entretanto, o fim do repasse de recursos pelo governo federal permitiu o retorno do governo do Estado ao topo da hierarquia do processo decisório.

As construtoras que materializam a produção imobiliária da 7ª Etapa agem como ferramentas do Estado no cumprimento das imposições do TAC. Sem o interesse do governo estadual, entretanto, os orçamentos exíguos não favorecem a superação das dificuldades inerentes às intervenções em imóveis históricos e os reflexos são o desinteresse das construtoras e a baixa qualidade do produto imobiliário final.

A participação dos moradores nas obras, conforme prevista no TAC, nunca foi realizada, apesar do potencial latente do grande contingente das associações e ocupações que demandam moradia. A produção habitacional por cooperativas de moradores em cidades latino americanas mostra uma alternativa para construção independente do Governo, onde os moradores cooperados destituem o papel do Estado como executor das obras, o que lhes confere protagonismo para suas próprias ações no campo em disputa. Custeiam suas próprias moradias por meio de trabalho direto na obra, motivados pelo valor de uso da construção, não pelo seu valor de troca, o que garante incrementos na qualidade construtiva, na sensação de pertencimento e, conseqüentemente, no comprometimento do morador com a manutenção do imóvel, favorecendo a sua preservação.

A produção de habitação popular no centro fica fora do alcance das políticas habitacionais setoriais face aos obstáculos que suas condições apresentam para a acumulação de capitais. A intermediação da produção por agentes privados direciona a produção a campos urbanos com condições mais favoráveis à reprodução ampliada do seu capital, diferente daquelas encontradas no campo urbano da 7ª Etapa, apesar do que, historicamente foram incapazes de direcionar o resultado da produção para a demanda majoritária, formada em quase 85% por famílias de renda de até 3 salários mínimos.

A reflexão deste trabalho evidencia algumas complexidades do campo urbano do Centro Histórico e os elementos em disputa no seu seio. No que tange o tema da habitação, os desdobramentos do século XXI aparentemente assentaram sua inclusão na doxa tradicional, o que não garante ainda, necessariamente, a população local. Nesse contexto, importa ainda ressaltar um aspecto essencial dos campos, que consiste no fato de que



[...] todas as pessoas que estão cometidas num campo têm em comum um certo número de interesses fundamentais, a saber tudo o que está ligado à própria existência do campo: daí uma cumplicidade objetiva que está subjacente a todos os antagonismos. Esquece-se que a luta pressupõe um acordo entre os antagonistas sobre aquilo que merece que se lute (BOURDIEU, 1983, p. 121).

Para além das disputas, resta um interesse subjacente de recuperação e fortalecimento da área, em função do qual, esperamos que a cumplicidade possa superar os antagonismos na construção de um Centro Histórico vivo e forte. As intervenções tradicionais realizadas neste campo urbano se mostraram insustentáveis sem contemplar o acolhimento e o incentivo ao desenvolvimento sócio-econômico dos seus moradores. Por outro lado, as reivindicações das inúmeras associações civis pelo direito à moradia e trabalho na área sinalizam a conexão profunda dessas pessoas com o território, em oposição ao desapego da elite soteropolitana que os investimentos estatais, historicamente, não conseguiram reverter. São indícios elementares para nortear ações futuras em prol de uma dinâmica urbana sustentável neste território.



## REFERÊNCIAS

ANDRADE JUNIOR, Nivaldo Vieira de. Habitação de interesse social em Centros Históricos: Experiências e desafios em Salvador (e um contraponto limeño). In: GOMES, Marco A. Filgueiras Gomes; LUDEÑA, Wiley (Orgs.). **Diálogos Metropolitanos Lima-Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2014.

ANDRADE JUNIOR, Nivaldo. Nivaldo Andrade: Mais respeito e carinho com o Pelourinho. **CORREIO**, Salvador, 15.01.2019. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/nivaldo-andrade-mais-respeito-e-carinho-com-o-pelourinho/>>. Acesso em: maio de 2019.

AZEVEDO, Paulo Ormino de. **El Centro Histórico de Bahia revisitado**. Andamios, Revista de Investigación Social. El patrimonio cultural urbano: identidad, memoria y globalización. Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Mexico. 2009.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

BAHIA, Governo do Estado. **Centro antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo**. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO – Salvador, Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2010.

BAHIA, Governo do Estado. **Centro antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo: Avanços**. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO – Salvador, Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2014.

Bittencourt, José Maurício Carneiro Daltro. **A participação popular nos projetos públicos de intervenção urbana: O caso da 7ª etapa de revitalização do Centro Histórico de Salvador**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12156/1/dissertacao%20Jos%C3%A9%20Mar%C3%ADcio%20Carneiro%20Daltro%20Bittencourt.pdf>>. Acesso em: maio de 2019.

BLUMENSCHNEIDER, Raquel Naves; PEIXOTO, Elane; GUINACIO, Cristiane (orgs.). **Avaliação da qualidade da habitação de interesse social: projetos urbanístico e arquitetônico e qualidade construtiva**. Brasília: UnB, FAU, 2015.

BONDUKI, Nabil Georges Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: **Arq•urb**. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, Nº1, 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: maio de 2016.

BONFIM, Izac de Oliveira Belino. Uma análise da Copa das Confederações de Futebol da FIFA 2013 sob a luz da Teoria dos Campos de Pierre Bourdieu. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, v. 2, n. 2, p. 76-94, 2013.

BOSENBECKER, MEDVEDOVSKI, COSWIG. **Uso, operação e manutenção no cotidiano de sítios históricos requalificados: O caso do Programa Rememorar em Salvador**. 2007

BOURDIEU, Pierre. Algumas propriedades dos campos. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, p. 119-126, 1983.

BRASIL, Conselho de Arquitetura e Urbanismo. **Carta dos 100 dias: por um pacto pelo direito à cidade**. Brasília, 2017.

BRASIL, Governo Federal. **Balanco do Programa Minha Casa Minha Vida**. Dezembro 2015. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/01/balanco-do-pac-2-minha-casa-minha-vida>

BRASIL, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos** / Coordenação geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim - Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005

CAMPOS, Wagner Moreira Campos. **A promoção estatal da habitação e o direito à cidade: o PMCMV e a produção habitacional na Bahia**. Anais do SEMINÁRIO URBANISMO NA BAHIA. Salvador: FAUFBA, 2011.

CARVALHO, Inaiá M; PEREIRA, Gilberto C. **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador, Edufba, 2008.

CONDER/DIRCAS. Entrevista presencial com o corpo técnico realizada em 10/08/2018. 2018

DE NAIRÓBI, Recomendação. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>. Acesso em 03/07/2018, v. 1, n. 09, p. 01-14, 2012, 1976.

DE QUITO, Normas. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>. Acesso em 03/07/2018, v. 1, n. 09, p. 01-14, 2012, 1967.

DE SÃO DOMINGO, Resolução. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>. Acesso em 03/07/2018, v. 1, n. 09, p. 01-4, 2012, 1974

DIOGO, Érica (org.). **Recuperação de Imóveis privados em centros históricos**. Brasília, DF. Iphan, Programa Monumenta, 2009.

FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devoro: Urbanismo corporativo, cidade fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil. In GONZALES, Suely F.N., FRANCISCONI, Jorge Guilherme, PAVIANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo na atualidade Brasileira: objeto teoria e prática**. São Paulo, Livre Expressão, 2013.

FERNANDES, Ana; SAMPAIO, Sanane; CRUZ, Leandro. **“Grandes projetos urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira? Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (Bahia, Brasil)”**, Ana Fernandes (coord), PPG-AU Faculdade de Arquitetura, UFBA, Lincoln Institute of Land Policy, Salvador, 2006.

FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos, BALTRUSIUS, Nelson, OLIVEIRA, Elizabeth. **Política nacional de habitação hoje: Produção de mercado com recursos do SBPE como ação dominante**. In Portal Vitruvius: Arqtextos, 161.00, ano 14, out 2013. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/14.161/4905>. Acesso em 18/02/2016.

FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos. **Produção Imobiliária da cidade de Salvador: entre o público e o privado**. Salvador: EDUFBA, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016.

GISLON, Jacinta Milanez. **Intervenções urbanas: renovação, requalificação e revitalização**. 2016. in:

hhttp://arquiteturahistoriaepatrimonio.wordpress.com/2016/07/25/intervencoes-urbanas-renovacao-requalificacao-e-revitalizacao/ acesso em 22/06/2018.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. Ocupação Urbana e Habitação. In: BAHIA. Governo do Estado. Secretaria de Cultura. Escritório de Referência do Centro Antigo. UNESCO. **Centro Antigo de Salvador. Plano de Reabilitação Participativo**. Salvador: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, Fundação Pedro Calmon, 2010, p.72-101.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. Vacância e intervenções no Centro Antigo de Salvador. In: Andréa de Lacerda Pessoa Borde. (Org.). **Vazios Urbanos: Percursos Contemporâneos**. 01ed. Rio de Janeiro: RioBooks, 2012, v. 01,

GOTTSCHAL, Carlota S. E SANTANA, Mariely (orgs). **Centro de Cultura de Salvador**. EDUFBA, 2006

GOTTSCHAL, Carlota S. Moradores do Centro Antigo de Salvador à luz do censo 2010. In: BAHIA, Governo do Estado. **Centro antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo: Avanços**. Escritório de Referência do Centro Antigo, UNESCO – Salvador, Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2014, p.29

HEREDA, Jorge Fontes. Recuperação de centros urbanos: a experiência da Caixa com o Programa Monumenta. In: DIOGO, Érica (org.). **Recuperação de Imóveis privados em centros históricos**. Brasília, DF. Iphan, Programa Monumenta, 2009.  
<http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/Carta-dos-100-dias-vers%C3%A3o-final.pdf>

IBGE, **Estimativa da população 2015**. Diretoria de Pesquisas DPE – Coordenação de População e Indicadores sociais COPIS. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=292740&idtema=130&search=bahia|salvador|estimativa-da-populacao-2015->, acesso em 25/02/2016

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**, 1961.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

Lei Municipal 8.553/2014 - Arrecadação e encampação de imóveis urbanos abandonados

MACHADO, Elias José de Almeida. **As cartas patrimoniais e a patrimonialização dos sítios históricos urbanos: uma análise das contribuições**. Artigo submetido à disciplina Sítios Históricos Urbanos do PPGAU - UFBA em 2016.

MACHADO, Jurema. A contribuição do Monumenta para a experiência brasileira de financiamentos à habitação em sítios históricos. In: DIOGO, Érica (org.). **Recuperação de Imóveis privados em centros históricos**. Brasília, DF. Iphan, Programa Monumenta, 2009.p.9-14

MOURA, Dulce; et.al. **A revitalização urbana: contributos para a definição de um conceito operativo**. In: Cidades, Comunidades e Territórios, n.0 12/13, 2006, pp. 13- 32 15. Disponível em < [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3428/1/Cidades2006-12-13\\_Moura\\_al.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3428/1/Cidades2006-12-13_Moura_al.pdf)> acesso

MOURAD, Laila Nazem. **O processo de gentrificação do Centro Antigo de Salvador.** Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFBA, Salvador, 2011.

MOURAD, Laila. **A verdadeira face do processo de reabilitação do Centro Histórico de Salvador.** Artigo apresentado no seminário urbBA em 2011.

OLIVEIRA, Mario Mendonça de. **A FPACBA e o Programa de Cidades Históricas – Um depoimento.** 2015

MOURAD, Laila Nazem; REBOUÇAS, Thais de Miranda. Elegia aos vacantes: considerações acerca do plano de reabilitação do Centro Antigo de Salvador. In Seminário Internacional Urbicentros, 3., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador, p. 1-19.

REBOUÇAS, Thais de Miranda. **Costurando escalas:** 7ª etapa de recuperação do Centro Histórico de Salvador, Programa Monumenta e BID. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, 2012.

SALVADOR, PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR, Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB. **Plano Municipal de Habitação de Salvador.** Salvador, 2008.

SALVADOR/CODESAL - Defesa Civil de Salvador, consultado em ago.2017

SANT'ANNA, Márcia. A recuperação do centro histórico de salvador: origens, sentidos e resultados. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 6, n. 1, 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira.** São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O Direito à Moradia no Brasil.** Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004–Violações, Práticas positivas e Recomendações ao Governo Brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TEIXEIRA, Aparecida Netto; SANTO, Maria Teresa Gomes do Espírito. A ZEIS de Vila Nova Esperança: habitação de interesse social no Centro Histórico de Salvador (Pelourinho/BA). **Revista VeraCidade** – Ano IV - Nº 4 – Março de 2009. Disponível em: <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v4/images/pdf/artigo2.pdf>>. Acesso em: maio de 2019.

TOPALOV, Christian. **La Urbanización Capitalista:** algunos elementos para su analisis.Mexico, Edicol. 1979.