

# PLANO SALVADOR 500

## CADERNO

# Cenários

FMLF - FUNDAÇÃO  
MÁRIO LEAL FERREIRA

SECRETARIA DE  
DESENVOLVIMENTO  
E URBANISMO



**Prefeitura  
do Salvador**

# Plano Salvador 500

## CADERNO Cenários

Salvador, agosto de 2020

FMLF - FUNDAÇÃO  
MÁRIO LEAL FERREIRA

SECRETARIA DE  
DESENVOLVIMENTO  
E URBANISMO



**Prefeitura  
do Salvador**

## **PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR**

**Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto**  
PREFEITO

**Bruno Soares Reis**  
VICE-PREFEITO

### **SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E URBANISMO**

**José Sérgio de Sousa Guanabara**  
SECRETÁRIO

### **FUNDAÇÃO MARIO LEAL FERREIRA**

**Tania Maria Scofield Souza Almeida**  
PRESIDENTE

## COORDENAÇÃO TÉCNICA

**Tania Maria Scofield Souza Almeida**  
Arquiteta e Urbanista  
Mestra em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-UFBA

## EQUIPE TÉCNICA - FMLF

**Elizabeth Loiola**  
Doutora em Administração Pública pela EAUFBFA  
Professora Titular da Escola de Administração da UFBA

**Fernando Sérgio Barbosa Teixeira**  
Arquiteto e Urbanista  
Gerente de Planejamento da FMLF

**Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira**  
Arquiteta e Urbanista  
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-UFBA

**Maria Auxiliadora Lobão**  
Socióloga; Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenv. Social da UCSAL

**Maria do Socorro Fialho da Silva**  
Arquiteta e Urbanista  
Especialista em Planejamento Urbano

**Simone Porto Prazeres**  
Arquiteta e Urbanista, Especialista em Gestão de Cidades

**Manuela Mattos Vasconcellos de Azevedo**  
Urbanista

**Cynthia Maria Henriques Rocha**  
Arquiteta e Urbanista

**Matheus Silva Cabral**  
Estagiário de Arquitetura e Urbanismo

## EQUIPE TÉCNICA FEP/OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

**Gilberto Corso Pereira**  
Arquiteto e Urbanista; Doutor em Geografia pelo Instituto de Geociências e Ciências Exatas da UNESP/Rio Claro.  
Coordenador adjunto do núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles.  
Função no projeto: coordenador do projeto e consultor

**Maria das Graças Gondim dos Santos Pereira**  
Arquiteta; Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela UnB. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia.

**Claudia Monteiro Fernandes**  
Economista Mestre em Sociologia com estudos em Economia e Sociologia do Trabalho.  
Doutoranda em Ciências Sociais pela UFBA.

**Juan Pedro Moreno Delgado**  
Arquiteto; Doutor em Engenharia de Transportes pela COPPE - Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ.

**Pablo Vieira Florentino**  
Bacharel em Ciência da Computação  
Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA.

**Antônio Ângelo Martins da Fonseca**  
Bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade Federal da Bahia, doutor em Geografia Humana pela UFRJ.

**Rafael de Aguiar Arantes**  
Graduação e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia - UFBA.

**Gustavo Casseb Pessoti**  
Economista pela UFBA, Mestre em  
Desenvolvimento Regional pelo PPDRU-  
UNIFACS.

**José Lázaro de Carvalho Santos**  
Urbanista pela Universidade do Estado da Bahia -  
UNEB, Mestre em Engenharia Ambiental Urbana  
pela UFBA, doutorando no Programa de Pós-  
graduação em Arquitetura e Urbanismo, -  
PPGAU/UFBA.

**Jamile de Almeida Brito**  
Engenheira Civil e mestranda em Engenharia Civil  
na UFBA.

**Carla Galvão Pereira**  
Graduação e doutorado em Ciências Sociais pela  
Universidade Federal da Bahia - UFBA.

**Matheus Silva Cabral**  
Estudante de Arquitetura e Urbanismo na UFBA,  
Bolsista de Iniciação Científica no LCAD.

Demais membros da equipe do projeto Salvador: visões de futuro.

Participaram da equipe em etapas e relatórios anteriores os seguintes profissionais:

**Inaiá Maria Moreira de Carvalho**  
Socióloga, Doutora em Sociologia, Coordenadora do  
núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles.

**Erika do Carmo Cerqueira**  
Geógrafa, doutora em Geografia pela Universidade Federal da Bahia - UFBA.

**Danilo Antônio Viana Lima**  
Engenheiro Agrônomo  
Mestrado Profissional em Ecologia Aplicada a  
Gestão Ambiental pela Universidade Federal da Bahia.

Projeto Gráfico e Diagramação:

**Emanuel de Araújo Melo**

## Sumário

<b>Apresentação.....</b>	<b>12</b>
<b>1. Introdução aos Cenários do Plano Salvador 500 .....</b>	<b>22</b>
<b>2. Bases macrocontextuais e metodológicas dos cenários do Plano Salvador 500 .....</b>	<b>43</b>
2.1. Bases macrocontextuais e seus rebatimentos sobre as dimensões cenarizadas para Salvador.....	44
2.2. Aspectos metodológicos da construção dos cenários para Salvador em 2030 e em 2049 .....	52
2.2.1. Aspectos gerais .....	52
2.2.2. Fases/Etapas do processo de cenário.....	54
2.2.3. Variáveis dos cenários tendencial (T1) e prospectivo da Salvador-Metrópole....	57
<b>3. Cenários Temáticos.....</b>	<b>63</b>
3.1. População urbana e metropolitana: varredura do campo dos possíveis e cenários.....	64
3.1.1. Varredura do campo dos possíveis .....	64
3.1.2. Projeções da população intraurbana 2030.....	65
3.1.3. Síntese dos cenários demográficos para em 2030 .....	78
3.1.4. Cenário demográfico metropolitano em 2030 .....	81
3.1.5. Cenários demográficos para Salvador em 2049 .....	83
3.1.6. Síntese do Cenário demográfico de Salvador para 2049 .....	86
3.2. Economia: condicionantes, varredura do campo dos possíveis e cenários.....	89
3.2.1. Condicionantes macroestruturais dos cenários econômicos pós Covid-19 para América Latina, Caribe e Brasil .....	92
3.2.2. Varredura do campo dos possíveis pós Covid-19: variáveis externas e internas ao Brasil .....	94
3.2.3. Os cenários para a economia do Brasil 2020/21.....	103
3.2.4. Varredura do campo dos possíveis e cenários para economia da Bahia em 2030 .....	105
3.2.5. Varredura do campo dos possíveis e cenários para economia de Salvador em 2030 .....	122

3.2.6. Segmentos econômicos estratégicos para o desenvolvimento de Salvador.....	129
3.2.7. Fatores críticos da economia de Salvador .....	142
3.2.8. Cenários tendenciais para a economia de Salvador em 2030 .....	146
3.3. Emprego e renda: varredura do campo dos possíveis, fatores críticos e cenários.....	152
3.3.1. Varredura do campo dos possíveis .....	152
3.3.2. Fatores críticos.....	161
3.3.3. Cenários .....	166
3.4. Educação: varredura dos campo dos possíveis, fatores críticos e cenários para 2030.....	171
3.5. Saúde: varredura do campo dos possíveis, fatores críticos e cenários .....	172
3.5.1. Varredura do campo dos possíveis .....	172
3.5.2. Fatores críticos.....	186
3.5.3. Cenário.....	188
3.6. Violência urbana: varredura do campo dos possíveis, fatores críticos e cenários.....	189
3.6.1. Varredura do campo dos possíveis .....	189
3.6.2. Fatores críticos.....	192
3.6.3. Cenários .....	195
3.7. Mobilidade .....	198
3.7.1. Considerações Iniciais .....	198
3.7.2. Padrões de mobilidade e rede de transportes .....	200
3.7.3. Logística (Transporte de Carga) .....	221
3.8. Fluxos e centralidades: varredura do campo dos possíveis e cenários ....	248
3.8.1. Varredura do campo dos possíveis .....	248
3.8.2. Cenários .....	254
3.8.3. Cenários dos fluxos e centralidades.....	256
3.9. Ambiente Natural e Construído: considerações, varredura do campo dos possíveis e cenários .....	272
3.9.1. Considerações iniciais – Efeitos da urbanização de Salvador sobre o ambiente natural e a configuração do ambiente construído .....	272

3.9.2. Varredura do campo dos possíveis – ambiente urbano .....	275
3.9.3. Cenários para o ambiente urbano de Salvador .....	278
<b>3.10. Habitação de Interesse Social: considerações iniciais, varredura do campo dos possíveis e cenários.....</b>	<b>287</b>
3.10.1. Considerações iniciais sobre habitação de interesse social na relação com as dinâmicas de produção da cidade.....	287
3.10.2. Varredura do campo dos possíveis.....	291
3.10.3. Cenários.....	292
<b>3.11. Gestão: considerações iniciais, varredura do campo dos possíveis e cenário .....</b>	<b>301</b>
3.11.1. Considerações iniciais sobre gestão .....	301
3.11.2. Varredura do campo dos possíveis.....	303
3.11.3. Cenários.....	304
<b>3.12. Povos de santo: varredura do campo dos possíveis, fatores críticos e cenários.....</b>	<b>317</b>
3.12.1. Varredura do campo dos possíveis.....	317
3.12.2. Fatores críticos .....	319
3.12.3. Cenários.....	321
<b>4. Cenários Prospectivos, Futuros Alternativos 2049.....</b>	<b>325</b>
4.1. Condicionantes de futuro .....	325
4.2. Futuro alternativo 1 (dramático) .....	345
4.3. Futuro alternativo 2 (virtuoso) .....	349
4.4. Possibilidades disruptivas: problematizando os cenários delineados .....	367
<b>5. Considerações Finais.....</b>	<b>373</b>
<b>Apêndice.....</b>	<b>382</b>
Decretos municipais referentes à covid-19 (até 14/07/2020). .....	382



## Lista de Tabelas

<b>Tabela 3.1</b> -	Indicadores demográficos selecionados - Salvador 2000, 2010, 2018 e 2030. ....	67
<b>Tabela 3.2</b> -	América Latina e Caribe: efeitos da Covid-19 nas exportações de bens ao mundo e parceiros selecionados: prognósticos para 2020 (Em %). ....	95
<b>Tabela 3.3</b> -	América Latina e Caribe: efeitos da Covid-19 nas exportações de bens por sub-regiões e países de exportações principais, prognóstico para 2020 (Em %). ....	96
<b>Tabela 3.4</b> -	América Latina e Caribe: projeções de crescimento 2020. ....	103
<b>Tabela 3.5</b> -	Taxas de crescimento do PIB, IPC Brasil, países selecionados e América do Sul....	104
<b>Tabela 3.6</b> -	Participação da atividade econômica - Brasil, Nordeste e Bahia - 1985/1990/1995/2000/2010/2017.....	109
<b>Tabela 3.7</b> -	Empreendimentos em implantação, ampliação, realocizados e modernizados - Bahia - 2020/2030. ....	110
<b>Tabela 3.8</b> -	Resumo das variáveis de análise - Estimativas 2020.....	120
<b>Tabela 3.9</b> -	Estimativas do desempenho do PIB da Bahia em 2020. ....	121
<b>Tabela 3.10</b> -	Valor Adicionado, PIB e PIB Per Capita a Preços Correntes, RMS - 2017.....	123
<b>Tabela 3.11</b> -	Taxa de crescimento do IDEM para o município de Salvador entre 2010 a 2019. ....	126
<b>Tabela 3.12</b> -	Análise da taxa de crescimento do IDEM municipal de Salvador, pós-pandemia do Covid-19. ....	127
<b>Tabela 3.13</b> -	Projeção de índice acumulado do IDEM de Salvador entre 2020 e 2030. ....	128
<b>Tabela 3.14</b> -	Ocupados segundo a categoria ocupacional, por sexo. Salvador, 2018. ....	167
<b>Tabela 3.15</b> -	Recursos Físicos - Leitos de UTI, por capitais - 2019.....	174
<b>Tabela 3.16</b> -	Recursos Humanos - Médicos e Enfermeiros por 100 mil habitantes, por capitais - 2019.....	175
<b>Tabela 3.17</b> -	Quantitativo e percentual de recursos repassados do Tesouro Municipal e do Ministério da Saúde para financiamento do SUS/Salvador, Salvador 2013-2019. ....	179
<b>Tabela 3.18</b> -	Créditos disponibilizados e valores executados com despesas de Custeio, Salvador, 2013 – 2019. ....	183
<b>Tabela 3.19</b> -	Créditos disponibilizados e valores executados com despesas de Folha de Pagamento, Salvador, 2013 – 2019. ....	183
<b>Tabela 3.20</b> -	Créditos disponibilizados e valores executados com despesas de Investimento, Salvador, 2013 – 2019.....	184
<b>Tabela 3.21</b> -	Total de recursos orçados, executados e percentual de execução, Salvador, 2013 – 2019. ....	184
<b>Tabela 3.22</b> -	Projeção de Cargas - Porto de Aratu-Candeias (Plano Mestre).....	227
<b>Tabela 3.23</b> -	Projeção de Cargas – Porto de Salvador (Plano Mestre).....	234

## Lista de Figuras

<b>Figura 1.1</b> -	Distribuição de Casos de Covid-19 em Salvador em 06 de maio de 2020 .....	29
<b>Figura 1.2</b> -	IDH e casos por bairros em Salvador entre 20 de abril e 23 de maio de 2020. ....	30
<b>Figura 3.1</b> -	População residente censitária e projetada, Salvador: 1991-2030. ....	67
<b>Figura 3.2</b> -	Proporção de crianças, idosos e dependentes na população total Salvador, 2000, 2010, 2018 e 2030.....	68
<b>Figura 3.3</b> -	Projeção de população por grupos etários - Salvador. ....	69
<b>Figura 3.4</b> -	Densidade demográficas por áreas – Salvador, 2010.....	71
<b>Figura 3.5</b> -	Densidades demográficas por áreas - Salvador, 2020.....	72

<b>Figura 3.6</b> - Densidades demográficas por áreas - Salvador, 2020.....	73
<b>Figura 3.7</b> - 20 áreas com maiores populações em Salvador - 2010/2030.....	75
<b>Figura 3.8</b> - 20 áreas com menores populações em Salvador - 2010/2030.....	76
<b>Figura 3.9</b> - Áreas segundo a variação da população - Salvador 2010/2030.....	77
<b>Figura 3.10</b> - RMS: Participação percentual da população de Salvador e demais municípios. Equação 1.....	82
<b>Figura 3.11</b> - População residente e projetada, Salvador 1991-2049.....	84
<b>Figura 3.12</b> - População por grupos etários (2000,2010,2018,2030,2049).....	85
<b>Figura 3.13</b> - Participação dos setores na economia da Bahia – 2017.....	108
<b>Figura 3.14</b> - Índice de dinâmica econômica municipal: Salvador e outros municípios da RMS (2003-2016).....	124
<b>Figura 3.15</b> - Evolução da taxa de crescimento do IDEM em Salvador, 2003-2016.....	126
<b>Figura 3.16</b> - Percentual da receita anual do tesouro municipal aplicado pelo município do Salvador em despesas com ações e serviços públicos de saúde.....	180
<b>Figura 3.17</b> - Receitas SUS por Bloco de Financiamento, Salvador 2013-2019.....	181
<b>Figura 3.18</b> - Crescimento projetado para 2030 da frota de veículos em Salvador.....	198
<b>Figura 3.19</b> - Acessibilidade gravitacional fornecida pelo transporte público, viagens residência- trabalho no pico da manhã.....	202
<b>Figura 3.20</b> - Isoacessibilidade futura na Região Metropolitana de Salvador.....	205
<b>Figura 3.21</b> - Conexão entre o Complexo Portuário da Baía de Todos os Santos e sua Zona de Influência.....	222
<b>Figura 3.22</b> - Entorno do Porto de Aratu-Candeias, 2018a BRASIL, 2015.....	225
<b>Figura 3.23</b> - Polos geradores de viagens por carga.....	231
<b>Figura 3.24</b> - Municípios baianos que mais transportaram produtos para a CEASA em Salvador em out/2018.....	233
<b>Figura 3.25</b> - Sistema Metropolitano de Salvador.....	258
<b>Figura 3.26</b> - Fluxos, expansão da mancha urbana e população projetada para 2030.....	264
<b>Figura 3.27</b> - Fluxos, expansão da mancha urbana e da população 2030.....	265
<b>Figura 3.28</b> - Fluxos, expansão da mancha urbana e da população 2049.....	266
<b>Figura 3.29</b> - Base de usuários de internet no Brasil por regiões.....	310
<b>Figura 4.1</b> - Transformações da estrutura etária em Salvador, 2000/2030.....	331
<b>Figura 4.2</b> - Percentual da população de mais de 60 anos por agregado de bairros. Salvador, 2010 e 2030.....	332
<b>Figura 4.3</b> - Percentual da população com menos de 39 anos por agregado de bairros. Salvador, 2010 e 2030.....	332
<b>Figura 4.4</b> - Distribuição espacial da população. Salvador, 2020.....	333
<b>Figura 4.5</b> - Distribuição espacial da população. Salvador, 2030.....	334
<b>Figura 4.6</b> - Distribuição espacial da população. Salvador, 2040.....	335
<b>Figura 4.7</b> - Distribuição espacial da população. Salvador, 2049.....	336
<b>Figura 4.8</b> - Projetos previstos e densidade demográfica projetada. Salvador, 2030.....	338
<b>Figura 4.9</b> - Projetos previstos e distribuição da população projetada. Salvador, 2049.....	339
<b>Figura 5.1</b> - Relações entre os princípios do projeto e ODS.....	376

## Lista de Quadros

<b>Quadro 2.1</b> - Tipos de Cenários.....	52
<b>Quadro 2.2</b> - Estágios para construção de Cenários.....	53
<b>Quadro 3.1</b> - Fatores críticos.....	79

<b>Quadro 3.2</b> - Processos/Impactos, descrição, situação atual e cenários demográficos para 2030, Salvador.....	79
<b>Quadro 3.3</b> - Cenários de impacto da Covid-19 na economia baiana em 2020.....	117
<b>Quadro 3.4</b> - Fatores críticos.....	143
<b>Fatores críticos</b> .....	144
<b>Destaques</b> 144	
<b>Quadro 3.5</b> - Processos, situação atual e cenários 2030: economia.....	149
<b>Quadro 3.6</b> - Fatores críticos.....	161
<b>Quadro 3.7</b> - Situação atual e cenário tendencial 2030: emprego e renda. ....	168
<b>Quadro 3.8</b> - Quadro síntese dos fatores críticos da educação.....	171
<b>Quadro 3.9</b> - Fatores críticos.....	186
<b>Quadro 3.10</b> - Situação atual e cenário tendencial 2030: saúde.....	188
<b>Quadro 3.11</b> - Fatores críticos.....	195
<b>Quadro 3.12</b> - Situação atual e cenário tendencial 2030: violência urbana. ....	197
<b>Quadro 3.13</b> - Pontos positivos e negativos dos terminais do Porto Aratu-Candeias .....	229
<b>Quadro 3.14</b> - Municípios baianos que mais transportaram produtos para a CEASA em out/2018. ....	233
<b>Quadro 3.15</b> - Pontos positivos e negativos dos terminais do Porto de Salvador.....	236
<b>Quadro 3.16</b> - Mobilidade: Situação Atual e Cenários Tendenciais.....	240
<b>Quadro 3.17</b> - Quadro-síntese - Situação atual e cenários – 2030 – fluxos e centralidades – abordagem regional .....	268
<b>Quadro 3.18</b> - Quadro-síntese - Situação atual e cenários – 2030 – fluxos e centralidades – abordagem intraurbana .....	270
<b>Quadro 3.19</b> - <b>Quadro-síntese</b> - Situação atual e cenários tendenciais – 2030 e 2049 – Ambiente Urbano .....	282
<b>Quadro 3.20</b> - Quadro-síntese dos cenários da habitação de interesse social .....	297
<b>Quadro 3.21</b> - Quadro-síntese do cenário tendencial da gestão.....	316
<b>Quadro 3.22</b> - Fatores críticos.....	320
<b>Quadro 3.23</b> - Cenários tendenciais: povos de santo .....	321
<b>Quadro 4.1</b> - Projetos Previstos .....	340
<b>Quadro 4.2</b> - Projetos em implantação.....	343
<b>Quadro 4.3</b> - Síntese comparativa.....	355

# APRESENTAÇÃO

## Apresentação

Apesar do quadro delineado no Caderno Sociedade, Economia e Território de cidade economicamente destacada no Brasil e na Bahia, representando o maior PIB do Estado e o oitavo entre as capitais do Brasil, Salvador é uma cidade de maioria de população pobre e segregada sócio-espacialmente. Documentado em três Cadernos – Sociedade, Economia e Território, Cenários e Agenda do Plano, o Plano Salvador 500 ambiciona reunir um conjunto de diretrizes de ação, de governos e da sociedade civil, para tornar a cidade menos desigual. O Plano Salvador 500 compreende três cadernos:

Este documento apresenta o Caderno Cenários. Centra-se no Caderno Sociedade, Economia e Territórios, nos Produto 3 e 5 do projeto *Salvador: visões de futuro*, desenvolvidos pelo Observatório das Metrópoles, nos trabalhos dos professores Gabriel Kraychete, de Lúcia Queiroz, e de Daniele Canedo e colaboradores, e em Notas Técnicas da PMS, repetindo procedimento adotado e registrado no Caderno Sociedade, Economia e Território. Reúne dois tipos de cenários: tendenciais e prospectivos. Os cenários são outros subsídios, que se agregam, aos já registrados no Caderno Sociedade, Economia e Território, à elaboração do Caderno Agenda do Plano.

Os cenários tendenciais por dimensões temáticas projetam o futuro da cidade do Salvador com base nas relações entre seus fixos (estruturas) e seus fluxos, sem considerar possibilidades de inflexões nessas relações, provocadas, por exemplo, por políticas públicas e ações, de governos e dos mais diversos atores da sociedade civil, ou ainda por quaisquer outros eventos/movimentos disruptivos, enquanto os cenários prospectivos e referenciais definem situações desejadas no futuro em relação às mesmas dimensões, que dependem do acionamento de políticas e ações, de governos e da sociedade civil. A implementação, o monitoramento, a avaliação e ajustes dessas políticas visam tornar a cidade do Salvador menos desigual e mais sustentável em termos sociais, econômicos, urbanísticos, culturais e ambientais.

Assim como registrado no Caderno Sociedade, Economia e Território, este Caderno Cenários é elaborado no curso da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020. O vírus chega ao Brasil, antes desta data. Em 26 de fevereiro de 2020<sup>1</sup>, o estado de São Paulo já registra seu primeiro caso, pouco depois, em 06 de

---

<sup>1</sup> Pesquisas sobre o espalhamento do coronavírus SARS CoV 2, de análise de águas residuais, levantam a possibilidade de que o vírus já circula no País há pelo menos um ano antes do primeiro registro oficial de contágio.

março, vem a público o primeiro caso da Bahia, em Feira de Santana, e, com intervalo de mais uma semana, o primeiro de Salvador.

A PMS, por meio do Decreto 32.268 de 18 de março de 2020, declara situação de emergência em Salvador e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus, com vistas a regulamentar o funcionamento de diversas áreas da vida da cidade. O conjunto de atos normativos exarado pelo poder municipal no curso da pandemia da Covid-19 encontra-se no quadro 1, apresentado no apêndice A. A análise do conjunto de atos normativos mostra o quanto a vida e a economia da cidade do Salvador, em especial, mudam desde a deflagração da pandemia há apenas quatro meses. De igual modo às do Estado, essas medidas se combinam no sentido de criar condições legais para efetivação da política de isolamento social, achatar a curva de contaminação, poupar vidas, evitar o colapso do sistema de saúde local e minimizar perdas econômicas. Apesar do isolamento social e da suspensão de muitas atividades econômicas por força desses Decretos da PMS, as finanças municipais mostram-se equilibradas e com reservas financeiras que dão, nas palavras do Secretário Municipal da Fazenda, Paulo Souto, em audiência pública por conferência virtual, em 28 de maio de 2020, à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização da Câmara de Vereadores, “oxigênio para enfrentá-la”<sup>2</sup>.

Novamente como registrado no Caderno Sociedade, Economia e Território, parte substantiva dos estudos que alicerçam este Caderno Cenários são de antes da pandemia. Em vista disso, sua elaboração demanda esforços adicionais do Observatório das Metrópoles e da equipe técnica da FMLF no sentido de atualizar e complementar o conjunto de dados e de informações pré-existentes. Se a produção de informações para a elaboração do Plano Salvador 500 defronta-se com dificuldades de acesso a fontes e dados desde antes da pandemia, no contexto da pandemia e de urgência de atualização de estudos realizados pré pandemia, os problemas de acesso a fontes de dados confiáveis para acompanhar as transformações em curso se magnificam.

Criado em 1934 como Instituto Nacional de Estatística - INE, em substituição a outros órgãos anteriormente existentes, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é órgão de provimento de informações oficiais e tem como missão “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania.”<sup>3</sup> Para cumprir sua

---

<sup>2</sup><https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/pandemia-do-coronavirus-impacta-nas-receitas-da-prefeitura-de-salvador/>. Acesso: 18 de junho de 2020.

<sup>3</sup> <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>. Acesso: 20 de junho de 2020.

missão, o Censo Demográfico é a principal fonte de informações demográficas e socioeconômicas no Brasil e realiza-se de 10 em 10 anos.

As informações obtidas pelos censos permitem estruturar diversas pesquisas amostrais em períodos intercensitários, que, por estimativas, atualizam as informações censitárias para, dentre outras finalidades, o planejamento de políticas públicas de curto, médio e longo prazos, até a realização de novo censo. Com o adiamento do censo de 2020 para 2021<sup>4</sup>, só em 2022 seus primeiros resultados tendem a vir a público<sup>5</sup>, o que aumenta as incertezas de trabalhos que se ancoram de maneira acentuada em uso de estatísticas oficiais, como é o caso do Plano Salvador 500.

A PNAD contínua, por amostragem domiciliar, é outra das pesquisas do IBGE muito relevante para fazer a radiografia socioeconômica do Brasil. Com a emergência da pandemia da Covid-19, ainda que com muitas dificuldades, o IBGE continua o levantamento regular da PNAD Contínua, cujos dados são submetidos a testes de qualidade a cada período de divulgação. Fatores pré existentes que contingenciam a produção de estatísticas oficiais sobre população e seus perfis socioeconômicos por meio de coleta de dados primários nos domicílios agravam-se, no entanto. As pesquisas domiciliares no Brasil há muito tempo são continuamente desafiadas a reduzir a subestimação das pessoas mais excluídas da sociedade, como moradores de rua, comunidades indígenas e quilombolas, e moradores em comunidades periféricas de difícil acesso, por exemplo.

Para contornar as restrições de deslocamento associadas à pandemia da Covid-19, o IBGE passa a coletar dados por telefone para, pelo menos, garantir levantamentos amostrais, como é o caso da PNAD Covid-19<sup>6</sup>, cujos primeiros resultados são divulgados em 16 de junho

---

<sup>4</sup> Censo 2020 adiado para 2021. Disponível: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/27161-censo-2020-adiado-para-2021.html>. Acesso: 16 de junho de 2020.

<sup>5</sup> “Não só o Censo no Brasil é afetado pela pandemia. De acordo com a UNFPA, a pandemia da Covid-19 ameaça a realização da rodada de censos em diversos países, podendo resultar em atrasos, adiamentos, comprometimento da qualidade do levantamento ou mesmo seu completo cancelamento. Financiamentos domésticos ou de doadores podem ser redirecionados para lidar com a Covid-19, deixando os projetos de recenseamento sem recursos fundamentais. A agência recomenda que, mesmo que seja adiado, o planejamento dos censos e as etapas de preparação não sejam cancelados. Para tanto, propõe a realização de webnários (seminários pela internet) para a formação técnica e troca de experiência entre Institutos Nacionais de Estatística”. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, relatório 5, 2020, p. 18).

<sup>6</sup> “O diretor de Pesquisas do IBGE, Eduardo Rios-Neto, conta como o Instituto está lidando com o isolamento social e como foi o processo de elaboração da PNAD Covid. ‘Determinamos o fim da coleta presencial em 17 de março e, desde então, começamos uma discussão com os técnicos sobre a continuidade das pesquisas, assim como o eventual desenvolvimento de outros produtos. Foi assim que começou a tomar corpo a ideia da PNAD Covid, uma pesquisa de qualidade desenvolvida em prazo tão exíguo, que só foi possível pela total mobilização de todas as diretorias do IBGE e da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence)’” (IBGE começa coleta por telefone da PNAD Covid em mais de 190 mil domicílios. Disponível: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27552-ibge-comeca-coleta-por-telefone-da-pnad-covid-em-mais-de-190-mil-domicilios>. Acesso: 16 de junho de 2020).

de 2020<sup>7</sup>. No entanto, com a progressiva diminuição do uso de telefones fixos e sua substituição por telefones móveis, que permitem o bloqueio automático de ligações que estejam fora da agenda dos usuários, o alcance desse tipo de levantamento fica mais reduzido ainda. Os levantamentos por telefone agravam não só as dificuldades de acesso a informações sobre as pessoas já tradicionalmente excluídas ou de difícil acesso nas pesquisas domiciliares tradicionais, mas também ampliam esse grupo aos “tecnologicamente” excluídos, além de não conseguir acessar os “tecnologicamente protegidos” ou inacessíveis. Somam-se aos problemas antes elencados relacionados à coleta por telefone, dificuldades de obtenção de números atualizados de telefones, a competição com empresas pelo contato com os domicílios, o que gera resistência crescente entre os entrevistados, e a dificuldade de comparação com outras bases de dados de registros administrativos<sup>8</sup>.

A PNAD Covid-19 já referida, além de levantar informações sobre saúde, conforme já experimentado em outros levantamentos, inclui informações básicas sobre trabalho e renda. Pode ser considerada uma “Pulse” Survey, isto é, pesquisas mais curtas que normalmente são realizadas com empresas, por exemplo.

A criação de novas metodologias de coleta de informações sociais, que possam apoiar as decisões para políticas públicas e permitir projeções de futuro com certo grau de segurança, coloca-se, assim, na ordem do dia. Pesquisas experimentais, ou seja, pesquisas ainda sob avaliação em termos de harmonização, cobertura e metodologia e que, portanto, não passam totalmente pelos critérios rigorosos para serem consideradas “estatística oficial”, tendem a fazer parte da agenda do IBGE<sup>9</sup> daqui para frente. Essas pesquisas podem testar novos métodos

---

<sup>7</sup> PNAD COVID19. Pandemia dificulta acesso de 28,6 milhões de pessoas ao mercado de trabalho em maio. Disponível: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27972-pandemia-dificulta-acesso-de-28-6-milhoes-de-pessoas-ao-mercado-de-trabalho-em-maio>. Acesso: 18 de junho de 2020.

<sup>8</sup> “A demanda do IBGE por acesso a bases de registros administrativos, como as bases das empresas de telefonia, por exemplo, causam reação negativa de diversos segmentos da sociedade, que contestam a ameaça à privacidade dos consumidores dessas empresas. No entanto, em sua defesa, o IBGE mencionou que a lei que rege a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e que garante o sigilo dessas informações existe desde 1968 no Brasil. A Lei nº 5.534 de 14 de novembro de 1968 informa o cidadão brasileiro acerca de sua responsabilidade de ajudar o país com segurança, sabendo que toda informação fornecida terá fins exclusivamente estatísticos, com a garantia do direito ao sigilo estatístico, o que vem sendo respeitado desde então pelo IBGE” (OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES, relatório 5, 2020, p.17).

<sup>9</sup> “Ao contrário de alguns países, como os Estados Unidos, que dividem as atividades de pesquisa entre diferentes organismos - bureau de censo, o bureau de estatísticas do trabalho, o departamento de agricultura, o centro nacional de pesquisas de saúde, o bureau de análise econômica, sem falar nos órgãos dedicados à pesquisa geográfica e cartográfica - o Brasil concentra tudo isto em uma instituição só. A população americana é 56% superior à brasileira, mas a facilidade de comunicações torna o trabalho de coleta e processamento de informações mais fácil e barato do que em um país como o Brasil. O orçamento dos diferentes órgãos federais de pesquisa norte-americanos é 8 vezes maior que o do IBGE”. (OBSERVATÓRIO DAS METROPÓLES, relatório 5, 2020, p.18).



e técnicas, incluindo-se formas de obtenção de dados e mensuração de fenômenos ainda pouco usuais a órgãos oficiais de estatísticas.

Pesquisas experimentais podem ser também investimentos de governos municipais e estaduais, para reduzir a dependência de um órgão central nacional de estatísticas. A legislação brasileira (Lei 6.183, de 11/12/1974) prevê a criação de um Sistema Estatístico Nacional, no qual o IBGE tem a responsabilidade de coordenar uma rede nacional, um Plano Nacional de Estatísticas Básicas e um Plano Nacional de Informações Estatísticas e Geográficas. A legislação prevê, em seu artigo 2º, que integra “o Sistema Estatístico Nacional todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, e entidades de natureza privada, que exerçam atividades estatísticas com o objetivo referido no artigo 1º e para isso recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos.” Esse Sistema não está devidamente estabelecido no Brasil, mas pode vir a contar com o aporte de Universidades, de Institutos de Pesquisa e de alguns órgãos estaduais e municipais predominantemente públicos, assim como de alguns importantes institutos privados.. Além disso, o IBGE tem declinado da coordenação do referido sistema, sob o argumento de que não possui capacidade técnica e autoridade formal, em relação aos demais órgãos da administração pública (estaduais ou municipais), muito menos junto a instituições privadas.

Segundo Simon Schwartzman, ex-Presidente do IBGE, a identificação de quais são as principais estatísticas de que o país necessita, quem as produz e como elas devem ser interpretadas depende de um trabalho permanente de negociações e busca de consenso que caberia, segundo a legislação vigente, ao IBGE exercer, não de forma impositiva, mas através de um trabalho permanente de diálogo e análise sobre a natureza e a necessidade de informações, em conjunto com outras entidades e instituições<sup>10</sup>.

Um exemplo emblemático são os dados sobre as populações dos municípios, o que afeta diretamente o Plano Salvador 500, não apenas sua formulação, mas também seu monitoramento e avaliação. Como órgão técnico, o IBGE realiza os censos demográficos e, como toda pesquisa deste porte, os dados coletados, sistematizados e publicados estão sujeitos a certo grau de imprecisão, que é controlado, tanto quanto possível, pela comparação com outros dados, como os das pesquisas domiciliares anuais e sobre mortalidade, natalidade, tamanhos das famílias, etc. Os números que o IBGE publica retratam a situação de cada município no ano do Censo, e depois, a cada ano, são feitas estimativas sobre crescimento populacional. O IBGE tem bastante

---

10 OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2020, relatório 5, p. 18-19.

confiança quanto à qualidade dos seus dados, os quais estão sujeitos a margens de erros, e a variações locais inesperadas, principalmente em períodos mais distantes da coleta censitária. É o risco que se corre ao se realizar projeções intercensitárias ou para futuro de longo prazo.

Para a legislação brasileira, no entanto, o dado populacional não é um resultado aproximado, mas uma informação que determina o recebimento de recursos do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo Nacional de Saúde. Como, em geral, a população brasileira vem, nos últimos anos, crescendo menos do que o esperado, muitos municípios recebem menos recursos do que esperam. Em função disso, contestam as projeções oficiais do IBGE.

Uma solução a se pensar pode ser a descentralização do Sistema e a atualização da legislação vigente desde os anos 1970, com maiores investimentos colaborativos entre União, Estados e Municípios para levantamentos censitários em prazos mais curtos.

No caso particular de sistema de informação de sete cidades brasileiras, incluindo Salvador, a situação atual não é confortável, conforme depreende-se de estudo sobre dados abertos de Ruediger e Mazzotte (2018)<sup>11</sup>, trabalho conjunto da Fundação Getúlio Vargas e da Open Knowledge Brasil. Os autores antes mencionados analisam a produção de dados abertos<sup>12</sup> por sete cidades brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Natal, Porto Alegre, Salvador e Uberlândia). Dentre as 17 dimensões avaliadas<sup>13</sup>, quatro destacam-se pelo maior número de gargalos possíveis nas bases de dados: Propriedade da Terra, Registro de Empresas, Qualidade do Ar e Qualidade da Água. Dentre os mais de 400 problemas

11 RUEDIGER, Marco Aurélio; MAZZOTTE, Natália. Índice de dados abertos para cidades. 2018.

12 Dados são considerados abertos quando qualquer pessoa é livre para acessá-los, usá-los, modificá-los e compartilhá-los, sujeitos, no máximo, a medidas que preservem sua origem e sua publicidade. A Open Knowledge Foundation desenvolveu o Índice de Dados Abertos (ODI) global para comparar países em termos da sua capacidade de abrir dados aos cidadãos, à mídia e à sociedade civil. As informações que compõem o índice são levantadas por meio de uma plataforma crowd-sourced, ou seja, a partir das contribuições de agentes locais ligados à rede da OKFN em cada país, e depois revisadas por especialistas em dados abertos em cada país, gerando como resultado final um ranking de países (RUEDIGER, Marco Aurélio; MAZZOTTE, Natália. Índice de dados abertos para cidades. 2018, p.9). Categorias de análise: dados abertos pontuação 100%: podem ser usados, modificados e compartilhados gratuitamente por qualquer pessoa para qualquer propósito. Critérios principais: legíveis por máquina, formatos abertos, pleno acesso, disponíveis de forma completa, sem custo e juridicamente em domínio público; Dados públicos, mas não plenamente abertos, pontuação, ntas intermediárias entre 0 e 10%: Dados públicos, porém com alguma limitação que não os fazem plenamente abertos. Os dados são públicos se podem ser vistos pelo público online sem restrições. Podem estar disponíveis apenas em formato fechado para edição (ex: PDF) ou desatualizados, com alguma limitação de acesso (cadastro ou proteção por patente ou algo do gênero), disponíveis apenas parcialmente, ou sem possibilidade de download; Ausência de dados: A ausência de dados significa que os governos não produzem dados sobre um fenômeno ou produzem, mas não divulgam. Eles mostram que alguns governos ainda têm um longo caminho a percorrer antes de se prepararem para produzir dados. Pontuação: 0% .

13 O estudo utilizou uma metodologia internacional para avaliar a abertura de dados em diversas cidades do mundo, considerando fontes de dados federais, estaduais e municipais relacionadas a temas como Dados Eleitorais, Escolas Públicas, Estatísticas Socioeconômicas, Estatísticas criminais, Orçamento Público, Gastos Públicos, Limites Administrativos, Leis em Vigor, Atividade Legislativa, Mapas da Cidade, Mapas da Cidade, Localizações, Compras Públicas, Qualidade do Ar, Transporte Público, Propriedade da Terra (RUEDIGER, Marco Aurélio; MAZZOTTE, Natália. Índice de dados abertos para cidades. 2018, p. 69).

encontrados, 62% são de usabilidade e 38% de processo, sendo os mais comuns: dificuldade de trabalhar dados (incluindo os metadados insuficientes), indisponibilidade de download da base de dados completa, dataset incompleto e ausência da informação em formato aberto.

Todas as cidades que compõem a pesquisa (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Natal, Porto Alegre, Salvador e Uberlândia) mostram grandes deficiências em relação aos dados socioeconômicos, que são tornados públicos com muita defasagem de tempo e frequentemente são apresentados em arquivos não manipuláveis ou as bases de dados não são amigáveis. São Paulo é a cidade mais bem avaliada seja em termos de escore seja quanto ao percentual de dados aberto. Dentre as sete cidades avaliadas, Salvador é a quinta em termos de escore e a última em termos de percentual de dados abertos, apresentando diversos problemas na disponibilização de diversas coleções de dados abertos<sup>14</sup>, embora os autores reconheçam que se verificam esforços para tornar públicas e acessíveis online informações pertinentes à vida pública, mas que há, ainda, pouca aderência aos critérios da Open Definition. Nas palavras do autores antes mencionados:

Uma boa prática adotada pela cidade é a instauração de um portal de transparência contendo diversos tipos de informação úteis aos cidadãos, o que mostra a intenção da prefeitura de ser transparente com a administração dos recursos públicos. Por outro lado, à exceção da base de Resultados Eleitorais, divulgada pelo TSE, a capital baiana não obteve nota máxima em quaisquer dos conjuntos de dados. Os problemas mais frequentes foram indisponibilidades de formato aberto, em 70% dos datasets, e download da base completa indisponível, em 64%. A dimensão mais problemática foi Transporte Público, apresentando sete dos oito gargalos categorizados. Mapas da Cidade, Registro de Empresas e Compras Públicas apresentaram seis gargalos, o que as fazem também prioritárias na necessidade de abertura de dados. Não foram encontradas bases de dados que se qualifiquem para os critérios buscados nas dimensões Qualidade do Ar e Propriedade da Terra. (RUEDIGER; MAZZOTTE, 2018, p.56)<sup>15</sup>

As dificuldades de hoje em termos de acesso a dados que retratem a realidade social, econômica e urbana da metrópole tornam imprescindível, para um futuro sustentável, a formulação de políticas públicas de dados e informações locais que permitam o acompanhamento pelos cidadãos e poderes constituídos das transformações sociais, demográficas, econômicas, urbanas e ambientais preconizadas pelo Plano Salvador 500.

---

14 O estudo utilizou uma metodologia internacional para avaliar a abertura de dados em diversas cidades do mundo, considerando fontes de dados federais, estaduais e municipais relacionadas a temas como Dados Eleitorais, Escolas Públicas, Estatísticas Socioeconômicas, Estatísticas criminais, Orçamento Público, Gastos Públicos, Limites Administrativos, Leis em Vigor, Atividade Legislativa, Mapas da Cidade, Mapas da Cidade, Localizações, Compras Públicas, Qualidade do Ar, Transporte Público, Propriedade da Terra (RUEDIGER, Marco Aurélio; MAZZOTTE, Natália. Índice de dados abertos para cidades. 2018, p. 69).

15 RUEDIGER, Marco Aurélio; MAZZOTTE, Natália. Índice de dados abertos para cidades. 2018, p. 56.

O fato relatado de associação entre dados populacionais e distribuição de recursos públicos, a situação atual dos sistemas de informação de sete cidades brasileiras, incluindo Salvador, e as situações ligadas à crise pandêmica pela qual se passa no momento da elaboração deste Caderno reforçam a necessidade da existência de um conjunto de informações certificadas, produzidas em rede, obtidas de forma ágil, com padrões de comparabilidade e com qualidade, que possam balizar processos e ações de planejamento emergenciais, e de curto, médio e longo prazos.

A United Nations Population Fund (UNFPA) aponta que novos métodos de coleta de informações, inclusive online, com base em registros administrativos e abordagens híbridas, estão sendo utilizados ao redor do mundo. Alerta, contudo, que a utilização desses novos métodos demanda planejamento extenso e pré-condições que não podem ser criadas de imediato. A orientação técnica aos escritórios nos diversos países é a de desencorajar o uso de novas modalidades técnicas de censo que não tenham sido previamente planejadas e, ao mesmo tempo, enfatizar a importância dos censos, ainda que adiados, para o desenvolvimento de ações humanitárias, incluindo a preparação e respostas a pandemias. Caso as consequências econômicas da pandemia piorem, a probabilidade de cortes de gastos para operações de censos tende a aumentar em vários países do mundo.

No caso particular do Brasil, há outros fatores que agravam os riscos. A atual instabilidade do câmbio e o potencial de uma recessão global sugerem que os impactos econômicos da Covid-19 podem continuar e ser substanciais, atingindo-o mais fortemente. Além disso, a resposta governamental à crise de saúde pública se vê enfraquecida pelos conflitos entre governos estaduais e locais, e o governo federal, o qual tem sido protagonista de manifestações erráticas em cadeia e, na pessoa do chefe do executivo, frequentemente difunde informações errôneas sobre saúde pública e sobre as próprias consequências das ações dos governos locais.

Para além desse problema específico ao Brasil na condução do enfrentamento à pandemia, a pandemia da Covid-19 é tratada neste Caderno Cenários como evento estruturante e deflagrador de mudanças em escala global nos modos de vida, de produzir e de consumir, ainda pouco conhecidas, mas que se projetam no futuro, dada a magnitude de seus impactos sobre as sociedades, suas economias e territórios. Conjectura-se, assim, que as limitações de deslocamentos decorrentes das medidas de isolamento social, causadas pela pandemia da

Covid-19, tendem a gerar impactos ainda não detectados nas estatísticas populacionais e sociais nos próximos anos, reforçando tendências pré-existentes ou criando novas.

Na atual pandemia da Covid-19, as desigualdades sociais de Salvador, que se se reproduzem historicamente e se expressam em segregação socioespacial, em carências de infraestrutura urbanas, em moradias precárias e em desemprego, têm potencial para agravar as condições de vida da população dos bairros populares.

Nos bairros populares de Salvador, há também maior incidência de outras doenças epidêmicas, como a dengue, a zika e a chikungunya, que continuam a se espalhar e seguem registrando aumento em Salvador e na Bahia. Só na capital baiana, registram-se 1.481 notificações de chikungunya entre 1º de janeiro e 7 de abril de 2020, contra 159 no mesmo período do ano anterior, o que representa um crescimento de 831,4%.

O Caderno Sociedade, Economia e Território mostra que bairros da cidade do Salvador, como os de Sussuarana, São Marcos, Liberdade, Uruguai, Subúrbio Ferroviário e São Caetano, materializam desigualdades sociais emblemáticas. Os moradores desses territórios residem em habitações mais precárias e têm mais dificuldades de acesso a ações de prevenção, pronto-atendimento, testes e tratamentos adequados, experimentam altas taxas de desemprego e retiram, em grande parte, seu sustento e de seus familiares de atividades desenvolvidas nos setores de economia popular. A segregação espacial de Salvador tem características próprias, requerendo atuações diferenciadas formuladas a partir do conhecimento adequado dessas características e do reconhecimento dessas desigualdades. Este é um dos pressupostos básicos do Plano Salvador 500, que ganha mais visibilidade e importância redobrada com a crise da Covid-19 para orientar ações no presente que sinalizem no sentido de que a cidade caminha para um futuro de menos desigualdade.

Tendo como foco a cidade do Salvador, as duas primeiras seções do Caderno Cenários são Introdução e para elaboração de cenários. Em seguida, apresentam-se os cenários econômicos para a América Latina e Caribe, para a Bahia e para Salvador-Metrópole, assim como os cenários demográficos, os cenários socioeconômicos (emprego-renda, educação, saúde e violência), os cenários de mobilidade, os cenários do ambiente natural e construída e de expansão urbana para Salvador-Metrópole.

# 1

## INTRODUÇÃO AOS CENÁRIOS DO PLANO SALVADOR 500

# 1. Introdução aos Cenários do Plano Salvador 500

A pandemia da Covid-19 torna mais urgente a reflexão sobre a realidade da cidade do Salvador e a elaboração de estratégias para o enfrentamento de seus problemas, antes vistos como distantes no tempo e que não são de responsabilidade exclusiva de governos nacionais, estaduais ou municipais. Pelo contrário, os enfrentamentos desses problemas solicitam ações e responsabilidades concorrentes e complementares entre diferentes instâncias de governo, e ainda da sociedade civil. A dificuldade de coordenação nas respostas à pandemia por parte de entes federativos em várias partes do mundo, e também no Brasil, evidencia a necessidade do estabelecimento de padrões de governança cooperativa nas diversas escalas territoriais - nacional, regional e local - para além das divisões e limites administrativos - federal, estadual, municipal - hoje vigentes, e para além de interesses partidários, que desde sempre dificultam o estabelecimento de políticas e de ações articuladas e minimamente convergentes.

O combate à pandemia muda de modo radical quase todas as atividades cotidianas: de esportes, de socialização, de trabalho, de educação, de vida familiar. Todos querem que as coisas voltem rapidamente ao normal. O que muitos não percebem é que as coisas parecem tender a não voltar ao padrão reconhecido como normal daqui a algumas semanas, e algumas outras coisas tendem a deixar de ocorrer no mundo pós pandemia.

No curso da pandemia da Covid-19, um consenso estabelece-se em quase todos os países, com a desconcertante exceção do governo federal brasileiro: a necessidade de “achatar a curva”, termo que faz referência ao padrão de crescimento de casos de infecção e de óbitos pelo coronavírus. O distanciamento social apresenta-se como a medida mais eficaz para o “achatamento da curva” e é a mais utilizada pelos governos nacionais e subnacionais pelo mundo para desacelerar o crescimento do número de pessoas infectadas, evitar o colapso dos sistemas de saúde e da economia. Nem todos conseguem êxito, pois não adotam as medidas necessárias à promoção do isolamento social de forma rápida. Esses são os casos da Lombardia na Itália, de Nova York e do Equador, onde a propagação muito rápida da pandemia leva ao colapso do sistema de saúde, caracterizado por uma demanda de atendimento hospitalar maior do que a capacidade instalada nos centros urbanos mencionados.

O que é “distanciamento social”? Uma das definições operacionais usadas por pesquisadores do Imperial College, em estudo que visa medir o sucesso de diferentes estratégias de enfrentamento da crise, é a de que traduz uma situação na qual “todos os residentes reduzem

contatos fora das residências, escolas ou locais de trabalho em 75%” (FERGUSON et al., 2020, p.6)<sup>16</sup>. Numa análise simplificada, isto tem um grande impacto em negócios que são baseados em pessoas se reunindo presencialmente em grande número: restaurantes, bares, academias, hotéis, teatros e cinemas, shopping centres, eventos esportivos, culturais, etc. De outro lado, em uma cidade como Salvador onde grande parte da população vive em assentamentos precários (ZEIS), caracterizados por infraestrutura de saneamento básico deficiente, por dificuldade de acesso aos modos de transporte, de equipamentos sociais e de serviços urbanos, por altas densidades demográficas e domiciliares, por habitações frequentemente inadequadas, onde seus retiram suas sobrevivências de atividades de setores da economia popular e constituem práticas de sociabilidade comunitárias na rua e com os vizinhos, como atender as indicações de “distanciamento social”?

Apesar das medidas de distanciamento social impostas à população brasileira por quase todos os governos estaduais e administrações locais, e Salvador e a Bahia não são exceções, todos os serviços básicos continuam funcionando: abastecimento de alimentos, remédios, energia, comunicações, transporte, saúde, segurança. Na maior parte dos estados, a indústria, ao menos em parte, e o agronegócio continuam operando e não há sinais de desabastecimento. Assim a crise econômica, que aparentemente é o motivo pelo qual o Presidente da República recomenda (em março no início da pandemia e em início de julho de 2020 quando o número de mortos ultrapassa 65.000) a suspensão imediata do “distanciamento social”, se caracteriza, em essência, pela suspensão do consumo supérfluo e de serviços centrados na reunião presencial de pessoas.

Como viver neste novo mundo? A pandemia da Covid-19 mostra que uma alternativa é se ter melhores sistemas de saúde, com unidades capacitadas a dar respostas a epidemias. Uma expansão do sistema de saúde privado sobre o sistema público se revela inadequada a este novo cenário, no entanto. O sistema privado de saúde baseia sua eficiência em ocupação de instalações, considerando-se que o sistema está otimizado quando 100% de sua capacidade está ocupada, o que se mostra incompatível com ter capacidade para receber o aumento súbito de demanda por serviços hospitalares que uma pandemia causa. As restrições de fronteiras e a centralização da produção de insumos importantes para o combate a pandemias em poucos

---

16 FERGUSON, Neil et al. Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand. 2020. Disponível: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/mrc-gida/2020-06-08-COVID19-Report-26.pdf>. Acesso: 18 de junho de 2020.



países tornam evidentes a necessidade de redução de dependência ou da instituição de formas de governança global para um evento que desconhece fronteiras, por outro lado.

Mas, como alerta o neurocientista brasileiro Nicolelis, em entrevista a Ana Luísa Basílio, publicada na Carta Capital no dia em 16 de julho de 2020, quando o Brasil atinge a triste marca de 2.000.000 de infectados pela Covid-19, não se combate uma pandemia em hospitais e UTIS<sup>17</sup>, apenas. De fato, alguns eventos dos séculos XIX (epidemia da tuberculose e colera), XX (gripe espanhola)<sup>18</sup> e das duas primeiras décadas do século XXI (surtos de coronavírus, influenza, ebola, etc) mostram o quanto a afirmação do neurocientista tem respaldo na história: avanços significativos em planejamento urbano associam-se a respostas a crises de saúde pública.

A crise atual da Covid-19, em particular, mostra o quão urgente é o enfrentamento das desigualdades sociais no Brasil. A desigualdade social se constitui num dos principais passivos a ser resgatado num mundo pós Covid-19 e não só em Salvador, é claro, mas no Brasil. Assim, outra alternativa muito efetiva para combater e preservar-se de pandemias é melhorar as condições de habitabilidade em bairros e habitações populares e promover políticas de suporte aos trabalhadores que lhes permitam exercer suas ocupações e manter a si e a suas famílias de forma digna, sustentável e associada a um projeto de futuro.

Quanto à esfera econômica, assim como o Brasil, a Bahia e a RMS, Salvador tem economia especializada no terciário, embora o setor industrial se faça também presente em seu tecido produtivo. Possui o maior PIB entre as capitais nordestinas, entre os municípios baianos e a maior arrecadação do Estado. É também uma cidade onde não se verifica a universalização da norma salarial<sup>19</sup>, que ocorre nos países centrais na era de ouro do fordismo, desde o pós Segunda Grande Guerra até a década de 1970. Conforme documentado no Caderno Sociedade, Economia e Território, perto de 50% de sua PEA, em 2019, ainda corresponde a trabalhadores

---

17 Basílio, a. l. após 2 milhões de casos, brasil corre risco de nova onda de contaminação de coronavírus, alerta nicolelis. carta capital, 16 de julho de 2020. disponível: <https://www.cartacapital.com.br/saude/apos-2-milhoes-de-casos-brasil-corre-risco-de-nova-onda-de-contaminacao-de-coronavirus-alerta-nicolelis/>. Acesso: 19 de julho de 2020.

18 Sobre alguns exemplos ver torricio, e. ¿casas y escuelas anticovid? cómo la arquitectura pospandemia ha moldeado siempre nuestras ciudades. el confidencial tv. disponível: [https://www.elconfidencial.com/multimedia/video/cultura/2020-06-29/tuberculosis-y-covid-escuelas-aire-libre-casas-terrazas-pandemia\\_2658575/](https://www.elconfidencial.com/multimedia/video/cultura/2020-06-29/tuberculosis-y-covid-escuelas-aire-libre-casas-terrazas-pandemia_2658575/). Acesso: 19 de julho de 2020.

19 Para Castel, a sociedade salarial não se define apenas por ser uma sociedade em que a maioria da população é assalariada: “Uma sociedade salarial é sobretudo uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais têm sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda, mas também seu status, sua proteção, sua identidade. Poder-se-ia dizer que a sociedade salarial inventou um novo tipo de seguridade ligada ao trabalho, e não somente à propriedade, ao patrimônio. Porque, antes do estabelecimento dessa sociedade salarial, ser protegido era ter bens; somente quando se era proprietário é que se estava garantido contra os principais riscos da existência social, que são a doença, o acidente, a velhice sem pecúlio” (CASTEL, 2013, p. 291-292, apud KRAYCHETE, G. ECONOMIA DOS SETORES POPULARES EM SALVADOR, 2019 b, p.23). Sobre o assunto ver FMLF. Caderno Sociedade, Economia e Território, 2020.

sem cobertura da seguridade social, isto é, a trabalhadores da economia de setores populares, como os vendedores de geladinho ou os membros de uma associação de fabricação de doces não alcançada por programas de economia solidária, e a desempregados. Os trabalhadores da economia popular em Salvador são representados em duas situações-tipo, descritas pelo professor Gabriel Kraychte (2019), a seguir:

### **Situação-tipo 1 – A mulher que produz “geladinho”<sup>20</sup>**

Uma mulher em idade adulta, que produz e vende ‘geladinho’ num bairro popular da cidade do Salvador. Não é uma pessoa que está ingressando no mercado de trabalho agora. Trabalha desde muito jovem, mas nunca teve um emprego assalariado com carteira assinada. Na escola, não pôde concluir o primeiro grau. Produz e vende ‘geladinho’ há muitos anos. Não é um trabalho eventual, um ‘bico’ enquanto não consegue um emprego assalariado. É um trabalho permanente. O local de trabalho é a sua própria residência e os clientes são moradores do mesmo bairro. Bens de consumo duráveis, como fogão e geladeira, para ela também são instrumentos de trabalho. Não separa o dinheiro do ‘negócio’ das despesas da casa. O açúcar que compra para a produção é o mesmo que usa no café da manhã da família. Nunca recolheu para o INSS. Vendendo geladinho, ganha menos do que um salário mínimo. Não tem direito à aposentadoria, ao seguro desemprego, à licença maternidade ou auxílio doença. Não dispõe de garantia de renda em casos de doença ou acidentes. Vive na incerteza do dia de amanhã. Há uma disjunção entre cidadania e trabalho.”

### **Situação-tipo 2 - Trabalhadores urbanos que produzem alimentos de forma associativa.**

Uma associação com cinco trabalhadores que produzem doces e salgados na cidade. Funciona em local emprestado. Os trabalhadores associados definiram entre si as regras de convivência e de gestão do empreendimento. A remuneração ocorre conforme os critérios definidos pelos próprios associados. Vendem para moradores do mesmo bairro e para consumidores de outras localidades. Mas enfrentam dificuldades em entregar os pedidos porque o narcotráfico impõe restrições à circulação de pessoas no bairro. É grande a urgência em obter algum ganho econômico, sobretudo para as pessoas do grupo que não possuem outra renda. Diante das dificuldades, tendem a aceitar qualquer outra possibilidade de trabalho, mesmo que seja um emprego precário de assalariado sem carteira<sup>21</sup>.

A reconversão da economia de Salvador representa um desafio magnificado com as reformas trabalhistas de 2017 e da previdência, de 2019. Ambas as reformas são feitas para flexibilizar o mercado de trabalho e reduzir custos operacionais das empresas. No entanto, a precarização das condições de trabalho da mão de obra formalmente ocupada, que não é tendência nova no Brasil, pode ser aumentada pela reforma trabalhista. Uma ilustração desse fenômeno, na Bahia, encontra-se em estudo sobre a mão de obra do polo petroquímico de Camaçari, realizado por Druck e Franco (2007)<sup>22</sup> antes da reforma trabalhista de 2017 e da reforma previdenciária de 2019.

20 KRAYCHETE, G. ECONOMIA DOS SETORES POPULARES EM SALVADOR, 2019 b, p.9

21 KRAYCHETE, G. Economia Dos Setores Populares Em Salvador, 2019 b, p.10

22 DRUCK, G.; FRANCO, T. O trabalho e o emprego na indústria petroquímica da Bahia nos últimos 30 anos. BAHIA ANÁLISE & DADOS, Salvador, v.17, n.2, p.919-930, jul./set. 2007

De acordo com as autoras mencionadas, do total de 8.204 trabalhadores desse polo, somente 36,3% compõem o núcleo “estável”, restando a grande maioria de 63,4% de trabalhadores terceirizados sob diversas modalidades de contratação, em 2003. Essas mudanças no sistema de contratação de mão de obra não se vinculam a mudanças tecnológicas, mas sim à generalização da terceirização em todas as áreas, acrescentam as mesmas autoras. Esses dados do avanço de processos de terceirização são mais evidências da desestruturação de mercado de trabalho da RMS, que possui taxas de desemprego acentuadas, assim como um grande contingente de trabalhadores não cobertos pelo sistema de seguridade social, os quais atuam em setores da economia popular.

Na era da economia flexível e do conhecimento, na qual presenciavam-se rupturas expressivas com modos de produzir, de consumir e de ser, predominantes no fordismo, e da Covid-19, conforme mais explicitado na seção de cenários econômicos deste caderno, os desafios para reconversão de economias fora do eixo dos países centrais, que apresentam problemas estruturais, se potencializam.

Embora ainda pouco importantes na geração de seu PIB, Salvador já possui embriões dessa sociedade do conhecimento, evidenciados pela presença, por exemplo, de muitas universidades, públicas e privadas, por segmentos especializados em prestação serviços de saúde de alta complexidade<sup>23</sup>, por redes ainda que rarefeitas da economia da cultura e criativa e por atividades de turismo<sup>24</sup>. Esses setores representativos da era do conhecimento se inserem em uma economia que, em regra, caracteriza-se por baixo dinamismo, hegemônica por setores do comércio e de serviços que se organizam de forma tradicional, o que termina por reduzir seus potenciais de crescimento e de transformação.

Aqui adianta-se que a crença generalizada de que os governos locais pouco podem fazer para melhorar o dinamismo econômico e padrões de emprego nas cidades não se mostra mais adequada a lidar com os desafios pós pandemia, nem da economia do conhecimento e de serviços. Essa crença associa-se fortemente à compreensão de desenvolvimento como industrialização, que solicita a concessão de incentivos fiscais para atração de indústrias, negligenciando o perfil atual das fontes de riqueza das economias urbanas, centrado, preponderantemente, no setor terciário, e também no quaternário, que reúnem atividades de

---

23 Este setor tem experimentado nos últimos anos forte reestruturação. Alguns exemplos são: fechamento do Hospital Espanhol, aquisição do Complexo Córdio Pulmonar (hospital e consultórios), do Hospital São Rafael, do Hospital Aliança e do Centro de Hematologia e Oncologia (COHEN) pela Rede D’Or São Luiz (Disponível: <https://setorsaude.com.br/rede-dor-sao-luiz-compra-hospital-em-salvador-por-r-800-milhoes/>. Acesso: 01 de agosto de 2020).

24 FMLF/PMS. Caderno Sociedade, Economia e Território, 2020.

comércio e de serviços, as quais há muito tempo atravessam sucessivas ondas de reestruturação em associação à difusão, de forma desigual entre países, regiões e estado, das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICS). Atividades do terciário e do quaternário demandam mão de obra qualificada e, por consequência, qualidade de vida nas metrópoles onde se localizam e desenvolvem.

A crença sobre a impotência dos poderes locais em relação à dinamização das economias mostra-se tão arraigada que não se rende, inclusive, a evidências por demais conhecidas no mundo, de cidades que se reconvertem econômica e socialmente com base em projetos de desenvolvimento local, a exemplo de Barcelona, Bilbao e Porto (na Europa), e Medellín (na América do Sul), só para citar alguns exemplos. Os poderes públicos desempenham papéis fundamentais nessas experiências, seja por meio da edição de normas e regulamentos tipicamente urbanos, seja por meio de formulação de normas, projetos e programas de intervenção cultural, seja ainda por investimentos próprios focados em atração e suporte de atividades econômicas eleitas como prioritárias.

Todos esses tipos de intervenção do poder municipal podem ser ilustrados, em maior ou menor medida, em Salvador: seja a via típica de intervenção urbana, viabilizada pela reforma urbana de 1968, pela implantação relativa de diretrizes do Escritório de Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador (Epucs) da década de 1940, complementadas pelo Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador (PLANDURB), da década de 1970, e, o consequente, descentramento urbano verificado no século XX, que deram maior configuração metropolitana à Salvador; seja a via mais atualizada, de utilização de políticas culturais e de empresariamento de festas tradicionais, como o carnaval, os festejos de largo, e novas, como o reiveillon, e de patrocínio de shows de mega celebridades, mais recentemente, no século XXI (SANTOS, 2018). Compõem ainda o conjunto de medidas do poder público municipal sotopolitano com foco na economia local, programas de intermediação de mão de obra, investimentos na criação de *hubs* de *start up*, projetos de requalificação da orla, obras de preservação do patrimônio histórico, investimentos em atividades de turismo via Podetur, dentre outras.

A implantação de um novo sistema de mobilidade urbana, que liga Salvador a Lauro de Freitas e melhora a interconexão entre bairros populares, sua orla atlântica e o CHS, a implantação em curso de corredor de BRT, ligando o Iguatemi à estação da Lapa, no Centro Histórico de Salvador (CHS), via Avenida Vasco da Gama, e a ênfase em um padrão de

verticalização das moradias, principalmente em áreas da cidade moderna e em subáreas da região do Miolo, mas não só nessas, exemplificam novos sentidos da mudança de Salvador no século XXI, por indução ou intervenção direta do poder público.

Esses conjuntos de intervenções urbanas dinamizam a economia da cidade, de forma direta ou indireta, e desautorizam discursos, porque imprecisos, sobre impossibilidades do governo municipal de atuar no campo da economia urbana no século XXI, mormente em face à pandemia da Covid-19, quando se testemunha, inclusive na cidade do Salvador, uma aceleração do uso das TICS no comércio e nos serviços, e do teletrabalho.

Dados de 07 de maio de 2020 mostram a evolução da Covid-19 no espaço intra-urbano de Salvador com a propagação da doença se espalhando para além dos bairros com predominância de população de classe média que são seus vetores iniciais. A Pituba, um dos bairros que abriga os primeiros infectados em Salvador, chega a 72 casos em 07 de maio de 2020 e bairros populares como Uruguai, Liberdade e Plataforma que, em 20 de abril tinham respectivamente 11, 9 e 5, chegam a 27, 26 e 23, na mesma data. Estes números são mencionados não para embasar análises epidemiológicas, que não são objetos deste Caderno, mas para ilustrar a velocidade de propagação, de resto, conhecida pelos acontecimentos da Europa e Estados Unidos, que precedem a evolução da pandemia nacional.

O avanço da propagação da doença tem mostrado as possibilidades e limites de contenção através do distanciamento social em ambientes urbanos tão próximos e ao mesmo tempo tão diversos como os existentes em Salvador: em 23 de maio, a Pituba contabiliza 118 casos, o que representa um crescimento de 180% em relação aos primeiros registros, enquanto o Nordeste de Amaralina, com 38 casos, apresenta um crescimento de 850% em igual período.<sup>25</sup>

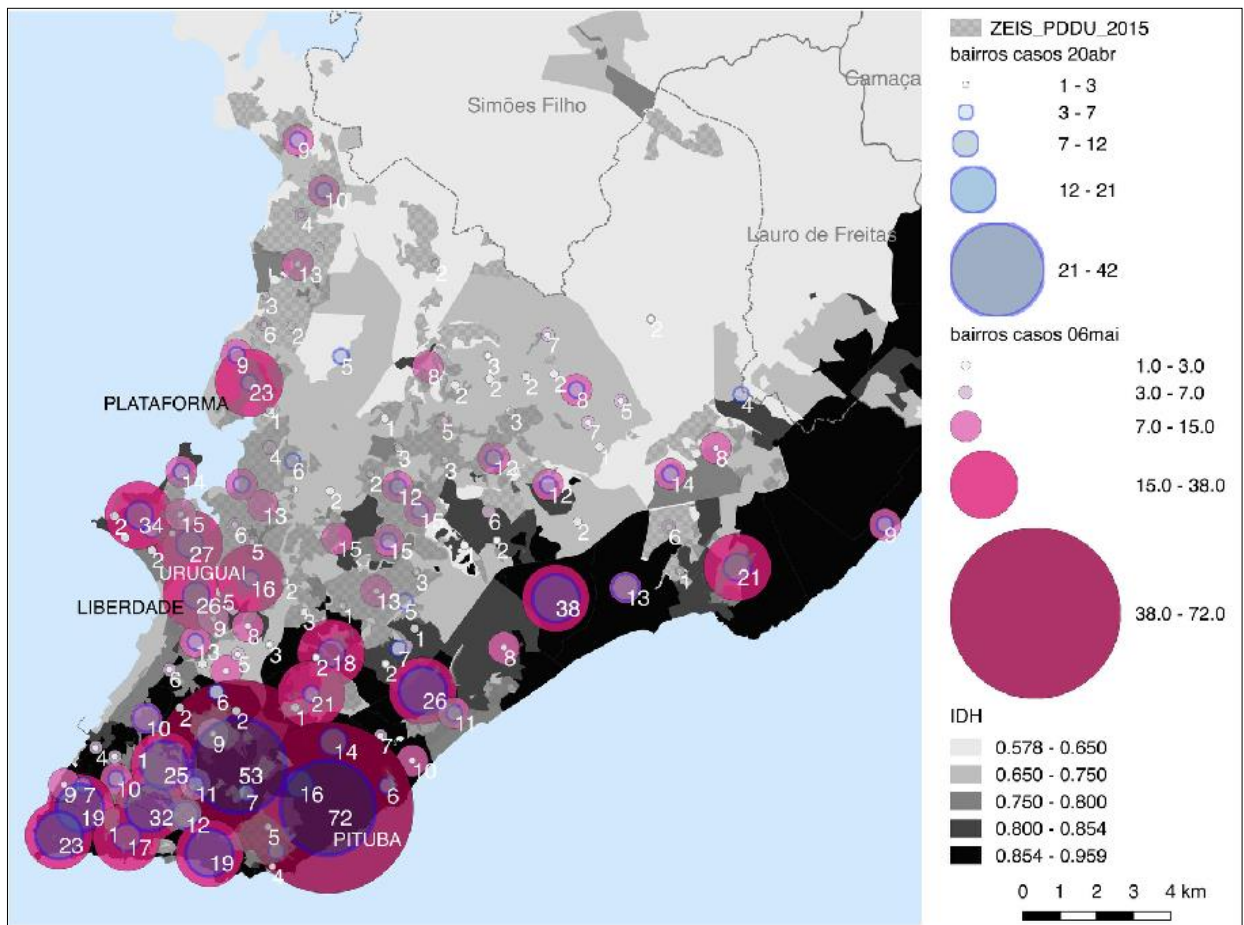
A cartografia da Figura 1.1 mostra a distribuição de casos em dois momentos, 20 de abril e 07 de maio de 2020<sup>26</sup>, em espaços intra-urbanos, demarcados com base no índice IDHM, que sintetiza educação, saúde e renda da população dos bairros, e mostra a difusão espacial dos casos pelo espaço, a partir do seu início, nas áreas de maior IDH, mais ricas, com mais instrução e mais acesso a recursos de saúde, para o restante da cidade.

---

25 Dados da Secretaria Municipal de Saúde publicados pelo Correio da Bahia em 24 de maio (OBSERVATÓRIO DAS METROPÓLES, relatório 5, 2020.)

26 Dados disponibilizados pelo portal de notícias G1, que compilou informações liberadas pelo secretário municipal de saúde (OBSERVATÓRIO DAS METROPÓLES, relatório 5, 2020).

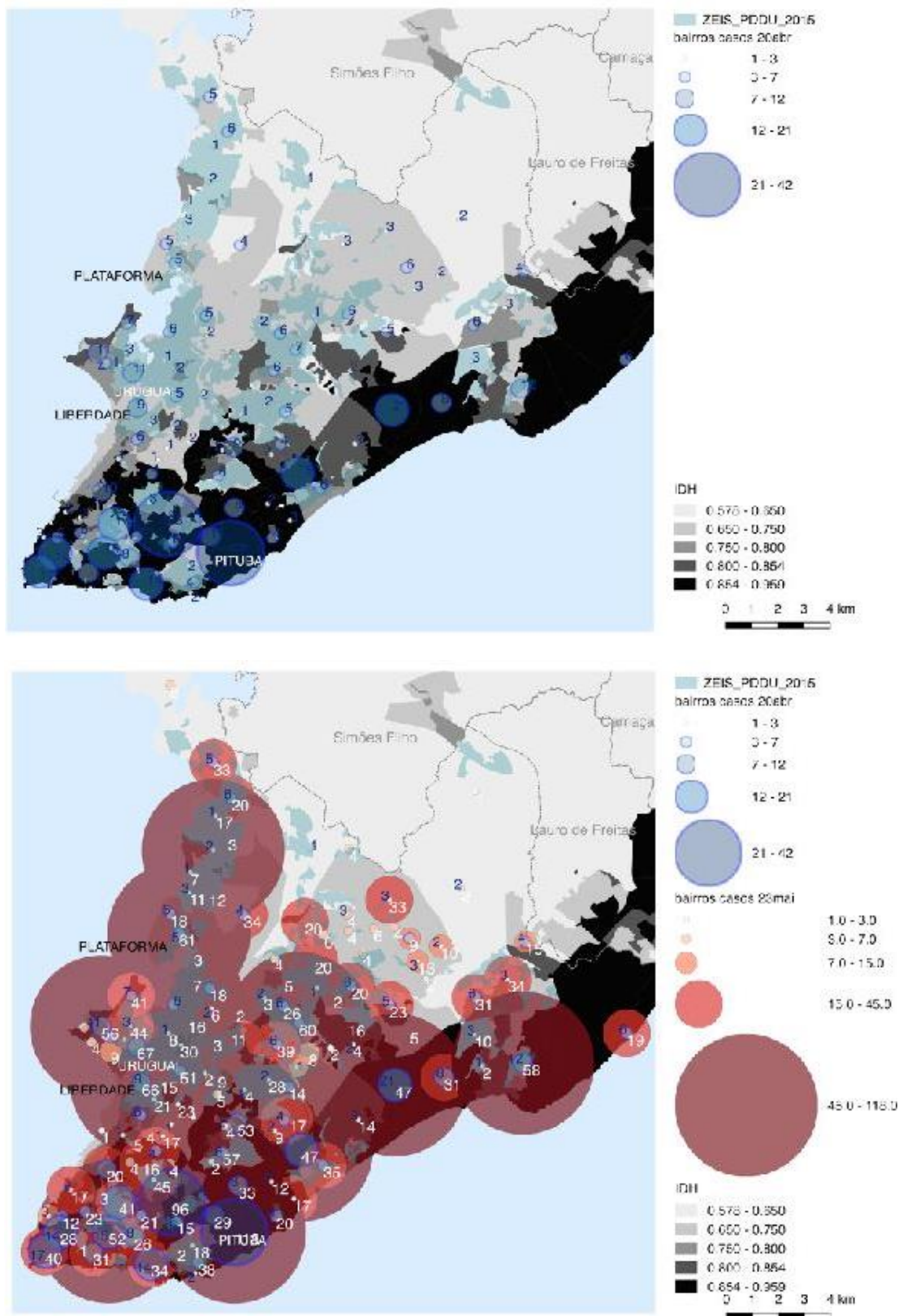
**Figura 1.1** - Distribuição de Casos de Covid-19 em Salvador em 06 de maio de 2020



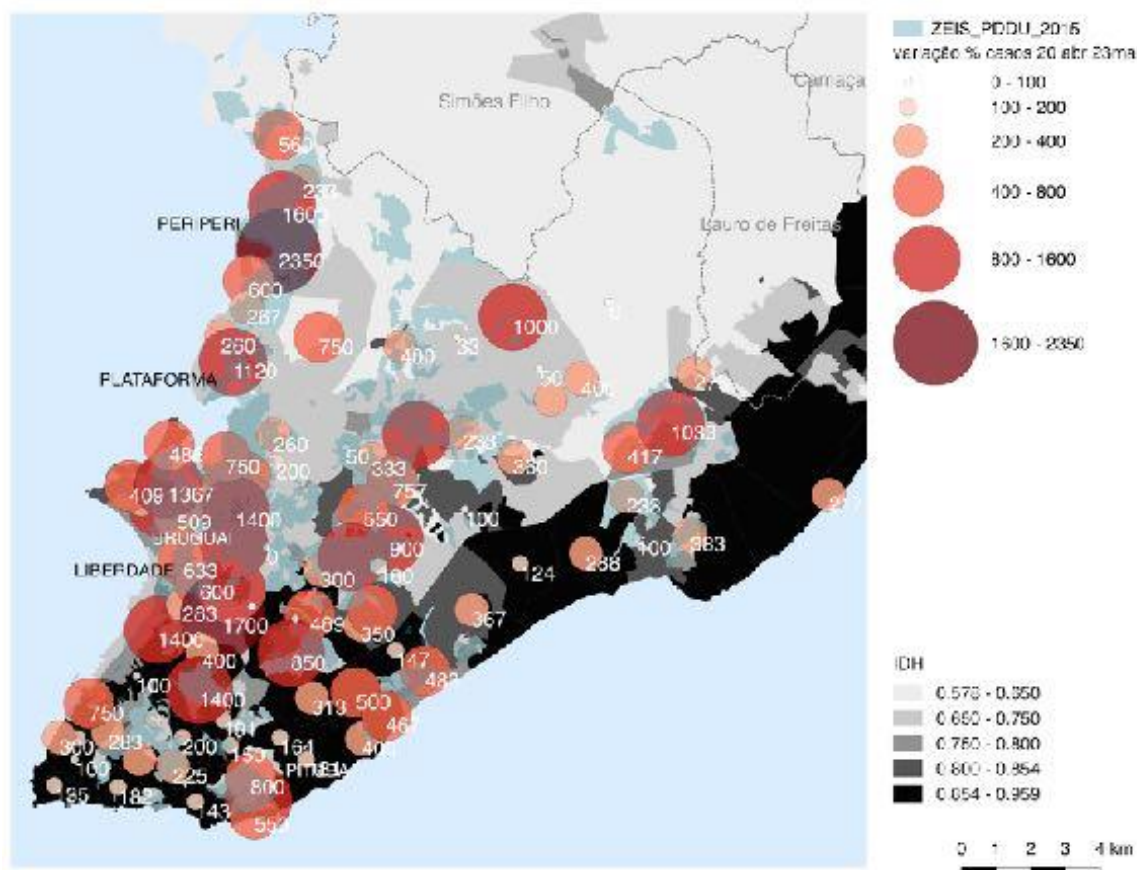
**Fonte:** Dados da Covid (portal G1); IDH, IPEA 2010; poligonal ZEIS (PMS, 2016), elaboração Observatório das Metrôpoles, Relatório 5, 2020.

A cartografia da figura 1.2, com dados de 23 de maio de 2020, mostra, por sua vez, como o contágio avança sobre os bairros de menor IDH, portanto, de população de menor renda, menor instrução e menor acesso a recursos de saúde. As datas de 20 de abril e 23 de maio, um intervalo de cerca de um mês, são usadas como marco para se analisar o crescimento diferenciado dos casos nos diversos bairros da cidade. Os dois primeiros cartogramas da figura mostram que a Pituba continua com o maior número de casos, e o último cartograma mostra que a variação proporcional do número de casos é menor e que alguns bairros populares como Plataforma, Periperi tem um crescimento dez vezes (crescimento percentual acima de 1.000%) maior no intervalo de um mês.

**Figura 1.2 - IDH e casos por bairros em Salvador entre 20 de abril e 23 de maio de 2020<sup>27</sup>.**



27 Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, relatório 5, 2020.



Fonte: Observatório das Metrôpoles, Relatório 5, 2020.

A fonte dos dados sobre o número de casos da cartografia das figuras antes apresentadas é o *Twitter* do Secretário Municipal de Saúde.

Quase um mes após da data dos dados de infectados pela Covid-19, usados nas figuras 1.1 e 1.2, em 17 de junho de 2020, há, em Salvador, 21.893 casos confirmados e 800 óbitos devido à Covid-19.

A intenção de apresentar estes dados não é, como já mencionado, fazer análises epidemiológicas, mas sim refletir sobre as características da Geografia Social da cidade.

Assim, outro pressuposto adotado neste Caderno, que se soma aos já registrados anteriormente, é de que a pandemia afeta todos os espaços da metrópole mas de modo diferenciado. O distanciamento social é até o momento (junho de 2020) a ferramenta mais efetiva e mais usada de combate à pandemia, mas dificuldades de implementação estão visíveis em todos os extratos sociais, mas, sobretudo, essas dificuldades são evidentes em locais onde vivem as populações pobres em Salvador.



As estratégias de distanciamento social têm maior chance de sucesso no retardamento da propagação da Covid-19 em bairros mais bem estruturados em termos urbanísticos, e têm menor chance de sucesso nos bairros populares, pela alta densidade demográfica e domiciliar, pequena dimensão e baixa qualidade dos domicílios, pouca qualidade da infraestrutura - viária e de saneamento - que caracterizam estes bairros conforme consta do caderno Sociedade, Economia e Território.

Para entender e lidar com essa questão complexa de distanciamento social, todavia, não se pode negligenciar, que se somam aos aspectos de moradias e de falta de infraestrutura antes mencionados, a existência de padrões de sociabilidade que diferenciam bairros pobres e ricos. As relações sociais e as relações de vizinhança nos bairros pobres são diferenciadas e se dão basicamente nos espaços públicos. Não é a toa que tais bairros são chamados de comunidades. Seus moradores vivem verdadeiramente em comunidade. É uma forma de sobreviverem às dificuldades da vida, de suprirem carências básicas e de se solidarizarem diante da incapacidade de transformar as suas próprias vidas. Essa forma de sociabilidade retrata a pobreza na sua integralidade.

Padrões de sociabilidade não se mudam de uma hora pra outra, ainda que tais padrões passem a representar, com a pandemia, mais ameaças à preservação de vidas do que expressões de práticas sociais comunitárias solidárias e cooperativas, que reforçam a vida dos moradores de bairros populares. Essa é uma contradição que desafia o olhar do gestor público e que pode representar uma a grande fonte de aprendizagem para a formulação de políticas pós pandemia.

O mundo pós Covid-19, clamam diversos estudiosos, políticos, gestores e organismos internacionais<sup>28</sup>, tem que considerar a necessidade de ensaiar modelos não consumistas que permitam uma transição para um mundo mais sustentável. A economia pode ser reativada sem o consumo supérfluo? Somente se houver uma mudança nos padrões de gastos que facilitem o investimento, mantenham e reestruturem ocupações, aumentem a produtividade e ampliem empregos a partir de novos paradigmas econômicos, a exemplo da economia circular e da economia sustentável, empurrando as atividades tradicionais para adoção de modelos de negócios antenados com a busca por mitigação e compensação de danos, enquanto mudanças para rotas de tecnologias limpas não se mostrem viáveis. Também novas formas de vida

---

28 Mais adiante algumas manifestações políticas sobre o novo normal são apresentadas nas palavras de Armínio Fraga Neto, de milionários americanos, canadenses, franceses e do Reino Unido, e em manifesto de empresários internacionais e nacionais. Também posições do sociólogo português Boaventura de Souza Santos amparam esta discussão.

comunitária e de sociabilidade, centradas na cooperação e na solidariedade, são demandadas em larga escala.

Os serviços básicos providos pelos ou de concessão dos entes de governo (que restarem das políticas de austeridade e de tentativas de implantação de “Estado Mínimo” buscadas pelo atual governo federal) podem ser motor de investimentos e de demandas. A recuperação do ambiente e a requalificação dos amplos trechos da cidade onde prevalecem habitações precárias, inadequadas e sem infraestrutura podem se constituir em motivos para investimentos públicos que reativem a economia metropolitana, melhorando condições de: moradia, mobilidade, infraestrutura, saneamento, acesso à educação e saúde, e também promovam ocupações dignas na esfera da economia circular<sup>29</sup> e solidária e dos setores populares<sup>30</sup>. Essas intervenções carregam o desafio de construir, juntamente com seus sujeitos, projetos de futuro, conforme preconizado no Caderno Sociedade, Economia e Território.

O sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2020, p.6)<sup>31</sup> sugere que é necessário superar a “ideia conservadora de que não há alternativa ao modo de vida imposto pelo hipercapitalismo em que vivemos”. O sistema político democrático deve prever espaços para a discussão de alternativas que consideram a vida dos cidadãos. Segundo o mesmo autor, a pandemia deixa bem clara a fratura entre a economia da saúde e a saúde pública, tendo em vista que quanto mais a saúde é vista como mercadoria, maiores as consequências trágicas da pandemia. “Os governos com menos lealdade ao ideário neoliberal são os que estão a atuar mais eficazmente contra a pandemia, independentemente do regime político.”(DE SOUZA SANTOS, p.2020, p.26). Nessa linha de pensamento, a revisão das estratégias de investimentos de governos atuais é uma alternativa promissora, trazendo de volta às suas equações de tomada de decisão as políticas sociais e a “desmercantilização” dos bens públicos, como saúde, educação, saneamento, transporte, infraestrutura e logística.

---

29 O conceito de economia circular se apoia nos fundamentos da escola ecologista e propõe mudanças no paradigma ‘diminuir, reciclar, reutilizar’ para uma transformação mais profunda e duradoura que permita reduzir o impacto causado pelas atividades humanas sobre o meio ambiente (McDonough, W., & Braungart, M., 2010 apud Lett, LETT, Lina A. Las amenazas globales, el reciclaje de residuos y el concepto de economía circular. Rev. argent. microbiol., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 46, n. 1, p. 1-2, marzo 2014. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0325-75412014000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0325-75412014000100001&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 24 nov. 2019..., p.1-2).

30 atividades que possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital. Essa economia dos setores populares abrange tanto as atividades realizadas de forma individual ou familiar e as diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizadas ou não, também denominadas de empreendimentos econômicos solidários” (Caderno Sociedade, Economia e Território, FMLF, 2020, p. 20)

31 DE SOUZA SANTOS, Boaventura. La cruel pedagogía del virus. Ediciones AKAL, 2020.

Seguindo a definição de Esping-Andersen (1991)<sup>32</sup>, as respostas em termos de políticas públicas podem seguir diferentes modelos, mas que devem levar a um processo de “desmercantilização” do bem-estar dos indivíduos em sociedade, o que tem como base as mesmas ideias de Santos em 2020. Os direitos sociais são vistos como fundamentais para a cidadania e o processo de “desmercantilização” nada mais é que a oferta de serviços como direitos, quando uma pessoa pode manter seu meio de vida sem depender do mercado, ainda que o seguro e a assistência social não garantam necessariamente a “desmercantilização”. Isso vai depender da forma como tal processo acontece, obedecendo a critérios de acesso aos benefícios sociais, ou seja, quanto maiores e mais rígidos forem os critérios de elegibilidade, maiores serão os empecilhos e dificuldades no acesso aos mecanismos de proteção social. Nesse momento de pandemia do coronavírus da Covid-19, essa discussão fica bem clara: pergunta-se como garantir condições mínimas de sobrevivência às pessoas que mais precisam, sem criar barreiras que dificultem ainda mais o seu acesso a essas condições (como renda mínima emergencial e cestas básicas, por exemplo). A solicitação, por exemplo, de atualização de cadastro (como o Cadastro Único Nacional ou Cadastro de Pessoa Física – CPF) evidencia que os que mais desassistidos não estão nesses cadastros estão invisíveis para o Estado brasileiro.

Seguindo-se novamente Esping-Andersen (1991)<sup>33</sup>, ainda que sejam vistas como uma “guinada” à esquerda, as “concessões” de benefícios emergenciais devido à pandemia da Covid-19 enquadram-se em modelos Liberais e Conservadores de políticas sociais, que sequer chegam a ser plenamente estabelecidos no Brasil, conforme já discutido e demonstrado empiricamente no caderno Sociedade, Economia de Território do Plano Salvador 500, e passam por fortes críticas no início dos anos 2000, mas que retornam à pauta nesse momento de crise epidemiológica e política.

A desigualdade associada a condições de renda e de moradia muito diferenciadas, como apresentada no Caderno Sociedade, Economia e Território, requer, em uma agenda de futuro, ser enfrentada a partir da constatação de que mais do que legado do passado se constitui em obstáculo à construção de um futuro melhor para os cidadãos de Salvador. Essa compreensão da forte associação entre economia e cidadania, que guia os Cadernos Sociedade, Economia e Território, e Cenários, do Plano Salvador 500, avança na sociedade global e, a ritmo mais lento,

---

32 ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

33 ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

na sociedade brasileira, alcançando redutos e expoentes do pensamento ortodoxo e das suas elites econômicas. Cinco fatos relativamente recentes são escolhidos para ilustrar esse avanço.

Primeiro, cita-se o posicionamento do economista liberal, Armínio Fraga Neto (2019<sup>34</sup>), em momento pré pandemia, que já trata a desigualdade brasileira como um entrave à economia e ao futuro do país. Em segundo lugar, registra-se o artigo de Martin Wolf, originalmente publicado no Financial Times, de Londres, e republicado em 07 de julho de 2020, pelo Valor Econômico, no qual seu autor afirma que a pandemia da Covid-19 traz não só “um retorno ainda mais drástico da atuação do Estado do que a crise financeira de 2008” (p.3), evidenciando sua imprescindibilidade<sup>35</sup>, mas também a ideia de “retorno à cidadania”, “o que coloca o bem-estar de todos os seus cidadãos como primeira preocupação dos Estados democráticos” (p.9). A terceira ilustração é a divulgação de manifestos de investidores europeus<sup>36</sup> e de empresas nacionais<sup>37</sup> que condenam os desmatamentos na Amazônia Legal e as ameaças aos povos originais, que são tratados como situações que podem levar à retirada de investimentos e ao isolamento do Brasil no contexto internacional. A quarta ilustração é a carta lançada por cerca de 80 milionários dos Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Nova Zelândia, Canadá e Holanda, na qual pedem que os governos aumentem os impostos sobre suas fortunas para financiar ações de combate à pandemia da Covid-19<sup>38</sup>. Por último, a quinta ilustração é a carta divulgada por ex-ministros da fazenda e ex-presidentes do Banco Central do Brasil, em 15 de julho de 2020, na qual posicionam-se a favor de mudanças na gestão ambiental do país, defendem o desmatamento zero na Amazônia e no Cerrado e pedem a adoção de uma economia de baixo carbono<sup>39</sup>.

---

34 FRAGA NETO, Arminio. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. Novos Estudos - CEBRAP, v. 38, n. 3, p. 613–634, dez. 2019.

35 “o vírus tem demonstrado o poder e os recursos que o Estado têm à disposição (...) Hoje, a demanda não apenas por ajuda do governo, mas por ajuda de um governo que seja competente, está de volta”. (WOLF, 2020, p.9).

36 Investidores europeus ameaçam desinvestir no Brasil devido a desmatamento. disponível: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/19/investidores-europeus-ameacam-desinvestir-no-brasil-devido-a-desmatamento.ghtml>. Acesso: 14 de julho de 2020.

37 Líderes de grandes empresas brasileiras pedem combate ao desmatamento na Amazônia. Disponível: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/07/07/lideres-de-grandes-empresas-brasileiras-pedem-combate-ao-desmatamento-na-amazonia.ghtml>. Acesso: 14 de julho de 2020.

38 Milionários pedem que governos aumentem seus impostos diante da pandemia. Disponível: <https://economia.ig.com.br/2020-07-13/milionarios-pedem-que-governos-aumentem-seus-impostos-diante-da-pandemia.html>. Acesso: 14 de julho de 2020.

39 Ex-ministros da Fazenda e ex-presidentes do BC saem em defesa do desmatamento zero. Disponível: <http://amazonia.org.br/2020/07/ex-ministros-da-fazenda-e-ex-presidentes-do-bc-saem-em-defesa-do-desmatamento-zero/>. Acesso: 22 de julho de 2020.

O estudioso da economia baiana, Osvaldo Guerra, em artigo intitulado “Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social”<sup>40</sup>, publicado em 2018, após análises comparativas com outros estados do Brasil e entre municípios baianos, centradas na evolução do PIB, nas taxas de desemprego e no IDHM, constata que, da perspectiva de sua trajetória, desde a segunda metade do século XX, a economia baiana caracteriza-se pela concentração em determinados segmentos industriais (químico/petroquímico, celulose e metalúrgico), empresarial (poucas empresas respondem por significativa parcela da arrecadação de impostos) e espacial (em torno da Região Metropolitana de Salvador ampliada para incluir Feira de Santana, nas atividades industriais e de serviços). Essa RMS ampliada pela inclusão de Feira de Santana responde por 58,0% do PIB estadual, em 2014, contabilizando um acréscimo de mais de cinco pontos percentuais em relação a 2002, apesar de grandes esforços de governos no sentido de interiorizar e diversificar a matriz produtiva do estado (GUERRA, 2017, p.59)<sup>41</sup>.

Ressalta-se ainda que a classificação da Bahia em ranking das regiões e estados brasileiros por PIB esconde uma grande disparidade em termos dos valores regionais dos PIB. Neste aspecto, enquanto o PIB da região Sudeste representa 55,0 % do PIB brasileiro, em 2014, o valor do PIB da região Nordeste, que representa 12,8% do PIB brasileiro, em 2003, e 13,9% em 2014, equivale a quase ¼ do PIB da região Sudeste no último ano da série. Já o PIB da Região Sul representa 17,1% e 16,4% do PIB brasileiro, percentuais maiores aos percentuais da região Nordeste em igual período, e o do Centro Oeste, 8,9% e 9,4% entre 2003 e 2014, respectivamente (GUERRA, 2018)<sup>42</sup>.

Salvador, nesse mesmo estudo do professor Guerra (2018), lidera o ranking de PIB municipal do Estado, seja em 2003 (27,0%), seja ainda em 2014 (25,3%), assim como ocupa o primeiro lugar no ranking de valor agregado pela indústria (22,5%), em 2014, desbancando Camaçari que é o primeiro colocado no ranking (19,0%), em 2003, e decresce sua participação a 16,1%, em 2014. Camaçari, onde se localizam o Polo Petroquímico e o Complexo da FORD, ocupa o segundo lugar do ranking por PIB, tanto em 2003 (8,3%) como em 2014 (7,8%).

---

40 GUERRA, Osvaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. Bahia Análise & Dados, v. 27, n. 2, p. 55-85, 2018.

41 GUERRA, Osvaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. Bahia Análise & Dados, v. 27, n. 2, p. 55-85, 2018.

42 GUERRA, Osvaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. Bahia Análise & Dados, v. 27, n. 2, p. 55-85, 2018.,

Registre-se também que, em 2014, a participação relativa de Salvador no PIB do Estado representa mais do dobro da participação relativa de Camaçari (GUERRA, 2018)<sup>43</sup>.

Ainda de acordo com Guerra (2018), a concentração econômica espacial, empresarial e setorial explica porque nem a liderança econômica da Bahia por PIB no Nordeste, nem sua classificação como a sétima maior economia do País, ainda por PIB, em um conjunto de estados selecionados<sup>44</sup>, entre 2003 e 2014, se traduzem em melhores indicadores sociais quanto ao emprego, a renda e ao IDHM. De igual modo, a boa posição de Salvador no ranking de PIB das capitais brasileiras (sétima colocada), das capitais nordestinas (primeira colocada) e dos municípios da Bahia (primeiro lugar), tanto em termos de PIB quanto de valor agregado pela indústria e pelos serviços (28,7%), perto de cinco vezes mais a participação relativa de Feira de Santana (5,4%), segunda colocada no ranking de valor agregado pelo setor de serviços de municípios do Estado da Bahia, em 2014, não se traduzem em indicadores de emprego, renda e IDHM equivalentes a essas posições<sup>45</sup>.

No Caderno Sociedade, Economia e Território, as desigualdades da cidade do Salvador são documentadas com base no IDHM territorializado. Esses dados mostram que os IDHM mais elevados se encontram no Candeal - Cidade Jardim, Horto Florestal, Caminho das Árvores, Itaigara, Patamares e Vitória (alta renda), todos com IDHM acima de 0,952. Já as áreas com menor IDHM são as ilhas de Maré e dos Frades e Nova Constituinte (baixa renda) com IDHM de 0,578 (PMS/FML, 2020, p. 8-9).

Assim como o Brasil, a Bahia e a RMS, Salvador ressenete-se da baixa difusão de padrões alcançados por sociedades e economias nas quais a norma salarial e o estado do bem-estar se universalizam<sup>46</sup>. Segundo dados da PNAD, do período de 1992 a 2015, constantes do Caderno Sociedade, Economia e Território, cerca de 50% da PEA de Salvador encontra-se fora das

---

43 GUERRA, Osvaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. Bahia Análise & Dados, v. 27, n. 2, p. 55-85, 2018.,

44 São Paulo (primeiro colocado), Rio de Janeiro (segundo colocado), Minas Gerais (terceiro colocado), Rio Grande do Sul (quarto colocado), Paraná (quinto colocado, em ambos os rankings de PIB nos anos de 2002 e de 2014, e Bahia que é em 2014 deslocado do sexto lugar ocupado em 2002 e passa a ocupar o sétimo lugar em 2014, sendo ultrapassado por Santa Catarina neste último ano. Pernambuco mantém sua posição de 120, tanto em 2002 quanto em 2014, e Ceará desce uma posição entre 2003 e 2014, de 110 para 120 (GUERRA, O> .

45 GUERRA, Osvaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. Bahia Análise & Dados, v. 27, n. 2, p. 55-85, 2018.,

46 Para Castel, a sociedade salarial não se define apenas por ser uma sociedade em que a maioria da população é assalariada: “Uma sociedade salarial é sobretudo uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais têm sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda, mas também seu status, sua proteção, sua identidade. Poder-se-ia dizer que a sociedade salarial inventou um novo tipo de seguridade ligada ao trabalho, e não somente à propriedade, ao patrimônio. Porque, antes do estabelecimento dessa sociedade salarial, ser protegido era ter bens; somente quando se era proprietário é que se estava garantido contra os principais riscos da existência social, que são a doença, o acidente, a velhice sem pecúlio“(CASTEL, 2013, p. 291-292, apud KRAYCHETE, G. ECONOMIA DOS SETORES POPULARES EM SALVADOR, 2019 b, p.23).

normas do trabalho protegido. Assim, a magnitude e a relativa estabilidade, ao longo desse largo período de tempo, desse contingente de trabalhadores mostram que

as condições necessárias à reprodução da vida de milhões de pessoas não são proporcionadas pelo mercado capitalista de trabalho, nem pelas ações de um Estado de Bem-estar. Essas condições são geradas por conta dos próprios sujeitos e suas famílias, independentemente do seu caráter de força de trabalho para o capital<sup>47</sup>. Abrangem atividades econômicas realizadas numa margem extensa e inferior da economia, sobretudo nos espaços urbanos, que se movimentam rentes ao chão<sup>48</sup>, mas que são relevantes para a população, ainda mais quando se considera a inaptidão estrutural daquelas economias em absorver a maior parte da força de trabalho por meio do emprego assalariado regular (CADERNO SOCIEDADE, ECONOMIA E TERRITÓRIO, 2020, p.21).

Os dados da PEA do Brasil da Bahia, da RMS e de Salvador antes mencionados sugerem ainda que mudanças resultantes de políticas e ações governamentais com vistas à industrialização e ao desenvolvimento se inscrevem num quadro em que a cidadania não significa a completa integração da massa de trabalhadores ao regime salarial estável, e em que a pobreza constitui um fenômeno estrutural de massa e não uma questão residual ou emergente<sup>49</sup>. Esse quadro mostra a insuficiência das políticas de governos engendradas e implantadas até agora e reforça apelos a uma necessária revisão<sup>50</sup>.

Se o combate a desigualdade estrutural da sociedade brasileira dificilmente pode ser feito apenas a partir de políticas municipais, algumas medidas ao alcance da administração pública local podem ter impactos positivos na vida dos moradores da metrópole como, por exemplo, a requalificação do ambiente urbano, melhorando condições de: moradia, mobilidade, infraestrutura, saneamento, acesso à educação e saúde e, até mesmo, a ocupações dignas na esfera da economia circular<sup>51</sup> e solidária e dos setores populares<sup>52</sup>. Ações que podem estar no

47 Conforme termo utilizado por Coraggio (2000 apud KRAYCHETE, 2019b). (KRAYCHETE, G. ECONOMIADOS SETORES POPULARES EM SALVADOR, 2019 b)

48 Braudel (1985 apud KRAYCHETE, 2019b, p.30) utiliza a expressão *rés-do-chão* (rez de chaussée) para denominar o nível da “vida básico material” ( piso térreo) que abarca a vida cotidiana, os inumeráveis gestos herdados, que se completam por si, e perante os quais não se tem que tomar decisões (KRAYCHETE, G. ECONOMIA DOS SETORES POPULARES EM SALVADOR, 2019 b).

49 IVO, Anete B.L. Viver por um fio. Pobreza e política social. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008, p. 145 apud KRAYCHETE, G. ECONOMIA DOS SETORES POPULARES EM SALVADOR, 2019 b).

50 GUERRA, Osvaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. Bahia Análise & Dados, v. 27, n. 2, p. 55-85, 2018., p.

51 O conceito de economia circular se apoia nos fundamentos da escola ecologista e propõe mudanças no paradigma ‘diminuir, reciclar, reutilizar’ para uma transformação mais profunda e duradoura que permita reduzir o impacto causado pelas atividades humanas sobre o meio ambiente (McDonough, W., & Braungart, M., 2010 apud Lett, LETT, Lina A. Las amenazas globales, el reciclaje de residuos y el concepto de economía circular. Rev. argent. microbiol., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 46, n. 1, p. 1-2, marzo 2014 . Disponible en <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0325-75412014000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0325-75412014000100001&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 24 nov. 2019., p.1-2).

52 atividades que possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital. Essa economia dos setores populares abrange tanto as atividades realizadas de forma individual ou

centro de agendas locais de futuro e têm potenciais para, além de reduzir desigualdades, alavancar a retomada do dinamismo econômico no cenário pós Covid-19.

Essas ações devem combinar também o conhecimento das grandes carências da sociedade, economia e do território da cidade do Salvador com as tendências globais em relação às TICS, identificadas com base em ESPAS (2019)<sup>53</sup>, IPEA (2015)<sup>54</sup> e CEPAL (2016)<sup>55</sup>, que promovem impactos sobre cenários de transformações: i) aceleração do desenvolvimento tecnológico com aplicações cada vez mais integradas; ii) a digitalização (processos, espaços, relações) e o avanço no uso das tecnologias de informação e comunicação, que provocam expressivas e crescentes modificações sobre o trabalho, a produção, a educação, a saúde, a mobilidade, a cultura e as relações sociais; iii) grandes investimentos em automação, robótica e inteligência artificial; iv) o desenvolvimento de aplicações em nanotecnologias e biotecnologia; (v) impactos da Covid-19 diferenciados entre setores da economia, atingindo mais fortemente o comércio e serviços prestados de forma tradicional e, em especial, atividades que envolvem a reunião de pessoas no mesmo espaço.

Confrontando-se as macrotendências anunciadas anteriormente com a situação atual da Salvador-Metropóle, caracterizada no Caderno Sociedade, Economia e Território, mas resumidamente retomada em parágrafos anteriores, definem-se pressupostos guias do Plano Salvador 500.

Um pressuposto de partida e geral é que Salvador, nas últimas décadas, cresce mas não se desenvolve em sentido de mais inclusão social de forma sustentável, não se mostrando permeável a mudanças e inovações nos campos político, institucional, econômico, social e espacial capazes de alterar estruturas, processos e funções que conduzam a uma efetiva melhoria da qualidade de vida de sua população, embora avanços sociais tenham ocorrido conforme documenta o Caderno Sociedade, Economia e Território.

Da caracterização da situação da PEA em confronto com o diagnóstico da economia do Estado e da cidade com base no PIB e no valor agregado pela indústria e serviços, no emprego e renda, feito anteriormente, deriva-se outro pressuposto que guia este Caderno: a desigualdade

---

familiar e as diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizadas ou não, também denominadas de empreendimentos econômicos solidários (Caderno Sociedade, Economia e Território, FMLF, 2020, p. 20)

53 ESPAS: EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM. Global trends to 2030: challenges and choices for Europe. 2019.

54 IPEA. Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo?: contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil. Brasília: IPEA, 2015.

55 COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Santiago: ONU CEPAL, 2016



em Salvador é uma barreira ao seu desenvolvimento<sup>56</sup> pois gera custos de ineficiência e traz riscos de privação para “aqueles com menores rendimentos de se manterem saudáveis e acumularem capital humano”<sup>57</sup>.

Novo pressuposto é que as desigualdades geram “instabilidade política e econômica, o que reduz investimentos, diminui o consumo – especialmente nas classes inferiores – e, conseqüentemente, a demanda, afetando a coesão social e a sustentabilidade do próprio crescimento”<sup>58</sup>.

Novo pressuposto ainda é que o ambiente político institucional vigente em Salvador reflete uma competição entre o poder estadual e municipal, que dificulta as possibilidades de cooperação política interinstitucional. Novas possibilidades de ação pactuada entre Estado e município, no entanto, impõem-se e são mobilizadas desde a crise de enfrentamento da pandemia da Covid-19, o que indica a possibilidade de mudanças nas relações de competição historicamente existentes.

Os cenários desenvolvidos e descritos neste caderno não são previsões de futuro; representam hipóteses plausíveis para a evolução da metrópole, evolução considerada como transformações socioespaciais causadas por processos estruturados (no sentido de interdependentes) e influenciados por condicionantes de ordens diversas. No exercício de composição dos cenários prospectivos considera-se a possibilidade de variação de algumas dimensões temáticas que podem ser influenciadas pelo comportamento de agentes públicos e privados. Reafirma-se que os “futuros alternativos” descritos não são o futuro proposto a ser perseguido pelos planos e políticas públicas, mas hipóteses plausíveis de futuro a serem consideradas na definição de estratégias e metas pela administração pública e pela sociedade civil. Nesse sentido, os cenários delineados neste Caderno oferecem-se como matérias de debates entre técnicos, políticos, Conselho Municipal e movimentos sociais, em consultas públicas, que culminam com a construção de outro cenário prospectivo, esse incorporando as aspirações da sociedade e de seus representantes.

---

56 Durante muito tempo, a corrente dominante entre economistas defendia que igualdade e eficiência eram pontos conflitantes, como exemplificado pelo termo “big tradeoff”, cunhado por Okun (2015), em obra originalmente publicada em 1975, como referência à escolha entre um dos dois aspectos como objetivo de política econômica. Porém, com o aumento da desigualdade verificada em diversos países na transição e início do novo milênio, a ideia que aponta para a desigualdade como uma barreira ao desenvolvimento ganhou mais vigor (LA INEFICIENCIA..., 2018 apud IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 40).

57 OSTRY; BERG; TSANGARIDES, 2014 apud IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p.40.

58 OSTRY; BERG; TSANGARIDES, 2014 apud IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p.40.

O cenário base, apresentado em seção adiante, representa o prolongamento das tendências atuais identificadas, agora impactadas pelas transformações impostas pela conjuntura atual - emergência de saúde e sanitária; decrescimento econômico; emergência climática e ambiental; crise política federativa; isolamento internacional do Brasil; governança metropolitana conflitiva.

Por fim, ao lado de pressupostos derivados de análises de séries históricas de indicadores de emprego e renda, de enquadramento da pobreza como obstáculo ao desenvolvimento e de aspectos institucionais da relação entre poder local e estadual se soma a emergência, em 2019, de um governo federal errático e imprevisível, o que fica mais fortemente evidenciado com a deflagração da pandemia da Covid-19. Desde então, reações internacionais a sucessivos atos do governo brasileiro, sobretudo relacionados à Covid, à Amazônia Legal, à Educação, ao direito de minorias, mas não só, sinalizam no sentido de isolamento do País na comunidade internacional, o que pode gerar efeitos mais dramáticos ainda sobre a economia brasileira, baiana e da Salvador-Metrópole após a pandemia da Covid-19.

# 2

## **BASES MACROCONTEXTUAIS E METODOLÓGICAS DOS CENÁRIOS DO PLANO SALVADOR 500**

## 2. Bases macrocontextuais e metodológicas dos cenários do Plano Salvador 500

Como qualquer cidade, Salvador é um sistema dinâmico e em constante evolução. Pode tornar-se sustentável a depender, em grande medida, de como as complexas interações, entre sociedade, desenvolvimento econômico, ocupação territorial, evolução demográfica e natureza, tanto hoje quanto no futuro, são gerenciadas. O gerenciamento dessas complexas relações demanda planejamento, organização, articulação de recursos, capacidades políticas e técnicas, e cooperação. Técnicas de cenários são suportes ao processo de decisão de seus gestores públicos e da sociedade civil.

Cenários correspondem a um modelo de futuro. Descrevem um futuro possível que reflete diferentes perspectivas de passado e presente (CHAKRABORTY; MCMILLAN, 2015)<sup>59</sup>. Podem ser tendenciais e prospectivos. Limitados à mera projeção de tendências de longo prazo de variáveis específicas, que, de forma combinada, geram o modelo de futuro, denominam-se cenários tendenciais. Se extrapolam ou mesmo rompem com essas projeções, com base na previsão da emergência, novamente de maneira combinada ou isolada, de novas tecnologias, de pandemias, de reestruturações de pactos sociais, de novas formas de organizar, de distribuir e de consumir, dentre outras, denominam-se cenários prospectivos. Ambos os tipos de cenários podem ainda ser desenvolvidos com base em métodos quantitativos, qualitativos ou mesclando-se os dois métodos. Se previsões quantitativas são difíceis de modelar e devem sempre ser vistas com reservas, porque baseadas em dados e experiências passadas, mais difíceis de modelar são aquelas que incorporam diferentes níveis de ruptura com o status quo (HALL; TAYLOR, 2003)<sup>60</sup>.

A elaboração de cenários tendenciais e prospectivos para a metrópole Salvador – ou seja, de um conjunto de cenários por área, baseados na combinação das tendências modeladas das forças ou variáveis que conformam sua evolução nas próximas décadas, que se integram em um cenário de referência – parte da constatação dos problemas urbanos e metropolitanos da metrópole em TO (linha de base), apresentados e discutidos no Caderno Sociedade, Economia e Território. Esses problemas são aqui tratados como legados que condicionam a evolução

---

59 CHAKRABORTY, Arnab; MCMILLAN, Andrew. Scenario planning for urban planners: Toward a practitioner's guide. *Journal of the American Planning Association*, v. 81, n. 1, p. 18-29, 2015.

60 HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary. As três vertentes do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003.

futura de Salvador. Acredita-se que o reconhecimento e o enfrentamento de problemas e de oportunidades do presente por governos e pela sociedade civil podem mitigar ou mesmo resolver os problemas magnificados nos cenários para 2030 e 2049 em Salvador.

Os caminhos para mapear os cenários para Salvador-Metrópole pós Covid-19 são longos e tortuosos e requerem uma breve retrospectiva sobre características dos sistemas de produção fordista e da economia flexível, e a apresentação de cenários pós Covid-19 para o mundo, para o Brasil e para a Bahia, que funcionam como moldura dentro da qual os cenários para Salvador em 2030 e 2049 emergem, o que se faz a seguir.

## **2.1. Bases macrocontextuais e seus rebatimentos sobre as dimensões cenarizadas para Salvador**

Entre o final da Segunda Guerra Mundial e o final da década de 1970, o mundo experimenta uma era sem precedentes de crescimento econômico, de constituição e fortalecimento do estado do Bem-Estar, de expansão das relações de assalariamento, de estabilidade relativa dos estados democráticos e de avanços em conquistas de direitos políticos e sociais, sobretudo em países da Europa e da América do Norte (Estados Unidos e Canadá), aqui denominados de países centrais. Os expressivos avanços tecnológicos e nos modelos de produção e de consumo do fordismo alicerçam-se em um pacto entre estado, capital e trabalho, que prevê a transferência para os trabalhadores de parte do aumento da produtividade, garantindo aumento real de salários, o consumo de massa, a coesão social e a implantação de políticas públicas redistributivas universais dos estados de bem-estar social. Nos países capitalistas centrais, esse modelo torna-se hegemônico, sobrepondo-se a outros, mas apresenta especificidades em função de características nacionais e das formas de organização da produção (DUARTE, 2000)<sup>61</sup>.

Nos países em desenvolvimento, conjunto no qual se inclui o Brasil, em especial, os efeitos dessa era de ouro do capitalismo avançado são marcantes, mas incompletos em comparação às experiências vivenciadas pelo conjunto dos países centrais. A industrialização em marcha forçada dos países em desenvolvimento avança em determinados setores, que incorporam a norma salarial fordista, mas sem a repartição dos ganhos de produtividade entre

---

61 DUARTE, Adriana Maria Cancellata. A crise do fordismo nos países centrais e no Brasil. Trabalho & Educação-ISSN 1516-9537/e-ISSN 2238-037X, v. 7, p. 48-61, 2000.

trabalhadores, capitalistas e Estado, nem tal norma se estende por todo a economia, convivendo com outros regimes de trabalho. Ademais não se estabelecem outras condições da relação salarial *fordista*, como: “representação sindical forte e reconhecida pela sociedade; consumo de massa; implementação de Estados de Bem-Estar Social com direitos universais e outros aspectos” (DUARTE, 2000, p.51).

Com as crises do petróleo de 1973 (primeiro choque) e de 1979 (segundo choque), o modelo fordista de desenvolvimento entra em crise. Estratégias empresariais e de governos de enfrentamento dessa crise redundam em uma grande revolução sócio tecnológica, que reconfigura modos de fazer, de produzir, de consumir e de viver em sociedade. Desde a década de 1980, paulatinamente, o regime de acumulação flexível e a integração mundial de mercados pauta a economia à escala global. Esse regime incorpora e reflete mudanças nas esferas de produção e de acumulação de riquezas da era fordista, revolucionando-as.

O regime de acumulação flexível traz em seu bojo grandes transformações que prenunciam exponencial substituição de processos operacionais e levam a movimentos de descentralização do capital e de reconcentração de controle desses capitais. As corporações dessa nova era concentram seus investimentos em centros de desenvolvimento tecnológico, migrando seu foco do produto para os serviços, para o *design*, centrado na experiência do cliente, para “sólidas parcerias”, para revisões dos valores e condutas organizacionais, e para técnicas ágeis de gestão. Associa-se também ao regime de acumulação flexível um novo modo disperso de expansão metropolitana, que, ao final da segunda década do séc. XXI, evolui com a intensificação do peso das tecnologias digitais nos processos produtivos e torna-se mais visível em determinadas regiões metropolitanas (MARCUSE; VAN KEMPEN, 2000<sup>62</sup>; MONTE-MÓR, 2007<sup>63</sup>; REIS FILHO, 2006<sup>64</sup>). Essas transformações também se difundem aos países em desenvolvimento de forma incompleta e a ritmos menores.

Nesse mundo da economia flexível, novas questões em relação aos modelos de desenvolvimento emergem também. Cresce a discussão em torno dos males ambientais, sociais e culturais derivados de modelos econômicos centrados no produtivismo, no consumismo, no uso de energias não renováveis e em práticas empresarias pouco afinadas com a construção de uma nova ordem social, desde que, em 1987, torna-se de domínio público o Relatório Brundland

---

62 MARCUSE, Peter; KEMPEN, Ronald van. Conclusion: A changed spatial order. *Globalizing cities: A new spatial order?*, p. 249-275, 2000.

63 MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *Cidade e campo, urbano e rural: o substantivo e o adjetivo. O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA, p. 93-114, 2007.

64 REIS FILHO, Nestor Goulart. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. Via das Artes, 2006.

(VEIGA, 2010)<sup>65</sup>. As organizações são crescentemente instigadas a olhar para além de suas capacidades técnicas e de seus interesses econômicos e a repensar a operação dos seus sistemas produtivos com o propósito, inicialmente, de mitigar degradações ao meio ambiente e danos às populações. Mais recentemente, o termo mitigação de impactos ambientais, muito associado ao paradigma “reduzir, reutilizar e reciclar”, passa a ser questionado, por envolver ainda muito consumo de energia, o que gera impactos negativos sobre o meio ambiente (MCDONOUGH; BRAUNGAR, 2010 apud LETT, 2019, p. 1)<sup>66</sup>. Em modelos de economia circular, os resíduos se convertem em matéria prima para novos ciclos naturais ou se transformam em novos produtos tecnológicos com um mínimo de gasto energético e as empresas movem-se guiadas por princípios de responsabilidade social (WEE, 2014)<sup>67</sup>.

Toda essa discussão teórica sobre modelos de desenvolvimento amplifica a forte associação entre desenvolvimento e tecnologia. Considerando-se que as mudanças tecnológicas em curso afetam os mais diversos aspectos da vida cotidiana, neste Caderno, as inovações tecnológicas são tratadas não como uma macrotendência dimensional que influencia eventos futuros, mas como meta-tendências, pois permeiam quase todos os aspectos da vida contemporânea e certamente tornam-se cada vez mais presentes nas próximas décadas.

O desenvolvimento tecnológico ocorre hoje de forma integrada e forçando a convergências de diversas disciplinas. A convergência tecnológica amplifica a conectividade com o surgimento de uma gama de produtos e serviços mediados por plataformas digitais e baseados em localização. Existem inúmeros exemplos atuais que ilustram os processos de convergência. Considerando, por exemplo, somente as atividades relacionadas com o Turismo, setor relevante para Salvador, plataformas de compartilhamento de imóveis, leitos, serviços, viagens, veículos já são hoje disponíveis e desestabilizam as antigas práticas centradas em corporações e regulações definidas em décadas anteriores.

O ranking da revista *The Economist* (2018)<sup>68</sup> considera três categorias para avaliar a preparação dos países para as transformações tecnológicas que são válidas também para as

---

65 VEIGA, J. E. DA. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

66 LETT, Lina A. Las amenazas globales, el reciclaje de residuos y el concepto de economía circular. *Rev. argent. microbiol.*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 46, n. 1, p. 1-2, marzo 2014. Disponível em <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0325-75412014000100001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0325-75412014000100001&lng=es&nrm=iso)>. acessado em 24 nov. 2019., p.1-2).

67 World Economic Forum. *Towards the circular economy: accelerating the scale-up across global supply chains*. World Economic Forum. Geneva, Switzerland, 2014.

68 THE ECONOMIST. *Preparing for disruption: Technological Readiness Ranking*. *The Economist*, 2018. Disponível em: <[https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=TechReadiness](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=TechReadiness)>. Acesso em: 27 abr. 2020.

metrópoles: (i) o acesso à internet; (ii) a infraestrutura da economia digital (e-comércio), dos serviços e soluções on-line (e-governo) e da segurança na web; (iii) a abertura à inovação, incluindo aqui patentes, investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, infraestrutura de pesquisa e inovação.

Por outro lado, há indicações de que a democracia no mundo se encontra ameaçada, o poder de países da União Europeia erode-se, com previsões de que, em 2050, só a Alemanha compõe o seleto grupo das oito maiores economias do mundo, ao passo que a economia mundial caminha rumo ao oriente, com a China na liderança desse processo. Por último, a nova geopolítica tem como vetor principal a conectividade em um mundo em que hoje há perto de 4 bilhões de usuários de internete, quando, em 2005, são em torno de 1 bilhão (ESPAS, 2019).

Em termos de infraestrutura digital, o Brasil depende principalmente de ações de agentes privados, uma vez que não existe regulação efetiva das redes de alta velocidade privadas e as redes públicas são voltadas ao uso institucional e administrativo, portanto não estão acessíveis à maioria dos cidadãos. Já quanto à cobertura das redes móveis em Salvador, embora ampla, ainda persistem áreas de sombra que não são atrativas para as operadoras. Essa última problemática é retomada mais adiante.

A economia digital, termo que evolui da denominação *internet economy* comum nos anos 1990, se refere às maneiras pela quais as tecnologias digitais, incluindo serviços, produtos, técnicas e conhecimento estão se difundindo pelas economias. Este processo é frequentemente referido como de “digitalização” ou “transformação digital”, enfatizando os modos pelos quais produtos e serviços digitais estão de forma crescente transformando de forma disruptiva setores tradicionais, como turismo, cultura, transporte (UNCTAD, 2019), os quais ainda estão regulados de forma tradicional nas metrópoles brasileiras.

Na América Latina, limitações de financiamento e de capacidade científica e tecnológica para projetar e implementar mudanças com base nas TIC são flagrantes, em função de deficits de infraestrutura e fragilidades dos sistemas de financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação<sup>69</sup>, mas não só. Conforme apontado em parágrafo anterior, há problemas de desatualização de marcos regulatórios, o que magnifica os obstáculos ao maior espraiamento de forma mais igualitária das TIC.

---

69 FINQUELIEVICH, S. et al. (Eds.). El futuro ya no es lo que era. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires, 2019.



Pensada nos moldes tradicionais de ação direta, a atuação de administrações locais nessa área tecnológica é quase impossível, mormente em Salvador. No entanto, ações em rede são viáveis e promissoras neste campo, assim como a utilização do poder de compra para alavancar a adoção e o desenvolvimento de tecnologias adequadas à cidade com a participação de atores locais e externos. O trabalho em rede é frequentemente associado à redução de barreiras existentes do lado dos adotantes, assim como à elevação de competências tecnológicas locais<sup>70</sup>. Outro campo de atuação é o da oferta e da regulação da infraestrutura digital, considerando que o Mercado é mecanismo imperfeito para distribuição mais igualitária dos benefícios associados às novas tecnologias digitais<sup>71</sup>.

Desde a deflagração da pandemia da COVID-19 pela OMS<sup>72</sup>, o mundo enfrenta mais outra grande onda de transformações. Essas transformações têm adquirido uma força devastadora sobre economias e sociedades. Conforme o diretor da OMS, após esta pandemia, “não voltaremos ao antigo normal” (Disponível: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875). Acesso: 27 de julho de 2020). Hoje (dia 24/07/2020) há no mundo, segundo dados da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) Brasil<sup>73</sup>, 15.296.926 casos de Covid-19 (284.196 novos em relação ao dia anterior) e 628.903 mortes (9.753 novas em relação ao dia anterior). Estados Unidos, Brasil e Índia são os países com maior número de infectados. Nas Américas, 4.069.349 pessoas infectadas pelo novo coronavírus se recuperam no mesmo período.

As possibilidades de contágio pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) são amplas e atingem de forma diferenciada os grupos populacionais. A letalidade do vírus tem, igualmente, se diferenciado por grupos populacionais, sugerindo que uns mais que outros estão vulneráveis. A diferenciação do espalhamento da Covid19 entre bairros da cidade do Salvador, mostrada de forma empírica na Introdução deste Caderno, sugere que populações mais pobres e de bairros populares são mais infectadas. Algumas das explicações para esse padrão desigual de espalhamento são: elevadas densidades de demográficas, habitações e infraestruturas precárias, baixa cobertura do sistema de saneamento básico, atuação em mercado informal de trabalho e

70 MISHRA, Shridhar Mubaraq et al. Economic analysis of networking technologies for rural developing regions. In: International Workshop on Internet and Network Economics. Springer, Berlin, Heidelberg, 2005. p. 184-194.

71 FINQUELIEVICH, S. et al. (Eds.). El futuro ya no es lo que era. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires, 2019.

72 É a sexta vez na história que uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional é declarada. As outras foram: 25 de abril de 2009 – pandemia de H1N1; 5 de maio de 2014 – disseminação internacional de poliovírus; 8 agosto de 2014 – surto de Ebola na África Ocidental; 1 de fevereiro de 2016 – vírus zika e aumento de casos de microcefalia e outras malformações congênitas; 18 maio de 2018 – surto de ebola na República Democrática do Congo.

73 Disponível: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875). Acesso: 27 de julho de 2020.

regras de sociabilidade nas quais as relações com vizinhos e os espaços das ruas são fundamentais à sua efetivação.

Também no plano econômico, os impactos da pandemia são diferenciados por setor de atividade. Segundo a CEPAL (2020), políticas de contenção da pandemia de isolamento social e, por vezes, *lockdown*, com vistas ao achatamento das curvas de infecção para neutralizar problemas de colapso nos sistemas de saúde pública e poupar vidas, amplamente adotadas mundo afora, atuam, em maior ou menor medida, como fator de redução da atividade econômica. Os impactos das medidas de contenção são, contudo, diferenciados por setor de atividade econômica. Quarentenas e medidas de isolamento social impactam fortemente atividades de aviação, de turismo, de comércio e as zonas francas, por exemplos. Também afetam os setores de serviços não essenciais como restaurantes, bares, cabelereiros, academias de ginásticas, etc. Afetam ainda, nos países menos desenvolvidos, sobretudo, uma miríade de pequenos negócios e negociantes que atuam a margem dos setores formais da economia. Trabalhadores têm seu emprego e renda fragilizados (CEPAL, 2020)<sup>74</sup>. Em síntese, com o avanço da pandemia, embora seus efeitos e impactos sobre as economias dos países da América Latina e Caribe, em particular, sejam ainda difíceis de quantificar, já é possível afirmar que o cenário econômico se agrava, com impactos muito negativos sobre o emprego, o combate à pobreza e às desigualdades (CEPAL, 2020)<sup>75</sup>. Estima-se o aumento 30.000.000 de pobres na América Latina e Caribe e um aumento de cerca de 11,6 milhões de desempregados em relação ao contingente de 2019 da ordem de 26,1 milhões de desempregados, o que eleva o número de desempregados a 37,7 milhões de pessoas (CEPAL, 2020)<sup>76</sup>.

Como já se disse, muitas das tendências globais, identificadas com base em análises e fontes antes registradas, acabam por ser antecipadas num mundo pós Covid-19 e outras transformações se tornam mais urgentes. Correndo-se o risco de imprecisão por falta de dados quantitativos, e pelo fato de a produção deste Caderno ocorrer em plena pandemia, que avança mundo afora, mudando-o dia a dia, algumas considerações sobre as dimensões temáticas do Caderno Sociedade, Economia e Território são retomadas, com vistas a ressaltar transformações mais visíveis:

- Economia: maior centralidade nas agendas sociais e governamentais de projetos de desenvolvimento local e sustentável; maior preocupação com a utilização de fontes

74 CEPAL, N. U. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. 2020.

75 CEPAL, N. U. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. 2020.

76 CEPAL, N. U. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. 2020.

de energias limpas; maior centralidade de formatos mais enxutos de organizações com base nas Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICS); priorização de negócios nas áreas de biotecnologia, da economia da cultura, de educação, ciência e tecnologia; infraestrutura logística reestruturada é vetor de desenvolvimento; maior isolamento de países e empresas que não mostrem práticas alinhadas de preservação ambiental, de respeito a direitos de seus trabalhadores e de reponsabilidade social; maior concentração de poder de decisão principalmente nos Estados Unidos e na China e, em menor medida, na UE, onde se destaca a Alemanha; ampliação do fosso entre países pobres e ricos, e entre ricos e pobres; fortalecimento das megacorporações baseadas em TICS; fortalecimento da demanda de produtos/serviços com selos de denominação de origem; maior importância de novos modelos de organização dos negócios que tiram partido das TICS e se mostram flexíveis e responsivos.

- Governança: fica mais do que evidente a necessidade de respostas institucionais e políticas coordenadas em uma emergência que desconhece fronteiras administrativas e circula pelos fluxos de transporte das redes físicas - viária e aérea; essa necessidade se aplica à pandemia - políticas e estruturas públicas de saúde - mas também a conflitos ambientais - demandas por habitação x demanda por preservação do ambiente - e emergências ambientais, como ilustram o caso do “derrame de óleo” no segundo semestre de 2019 e a crise climática pelo aumento da temperatura global, já plenamente anunciada pelo aumento de eventos meteorológicos extremos; os processos de expansão atual com urbanização de todos os espaços e a consolidação de novas formas urbanas - cidade-região, concentrações urbanas, arranjos populacionais - também reforçam a necessidade de novos modos de governança político institucionais municipais e regionais.
- Mobilidade: a tendência de aumento de trabalho remoto, que já é uma realidade para algumas ocupações como profissionais liberais e “freelancers” propende a crescer e muitas empresas devem se organizar desse modo, particularmente as que atuam no setor terciário, o que gera impactos na demanda de transporte urbano; outra tendência que pode ser associada à mobilidade é uma maior valorização da possibilidade de moradia próxima aos locais de trabalho, dispensando inclusive a necessidade de locomoção por meios não ativos; crescimento dos serviços de transporte e delivery

por aplicativos, reduzindo a necessidade de posse de veículos individuais e de uso de sistemas de transporte coletivo, e maior dificuldades de financia-los; transversal à dimensão de governança, fica mais evidente a necessidade de planejamento e gestão dos sistemas de transporte coletivo metropolitanos articulados a políticas regionais de uso e de ocupação do solo.

- **Ambiente natural e construído:** aumento de visão compartilhada da necessidade de desenvolvimento sustentável e circular em contraponto ao modelo econômico atual; aumento do debate sobre questões relacionadas à mudança climática; necessidade de investimento contínuo no escopo de requalificação dos assentamentos precários, saneamento e infraestrutura.
- **Socioeconômica:** aumento da percepção da necessidade de redução das desigualdades como políticas de Estado, com investimentos em programas de renda mínima, de saneamento e de melhorias habitacionais coordenadas com políticas urbanas na perspectiva de direitos sociais; decrescimento econômico em 2020 e dificuldades fiscais nos próximos anos; crescimento do investimento em educação e pesquisa; aumento do teletrabalho; maiores exigências de escolaridade da mão de obra; maior demanda de competências e habilidades cognitivas, emocionais e de relações interpessoais; maior domínio de tecnologias da informação e do conhecimento (TICS); maior controle social e punição de atos contra direitos de minorias e das mulheres.

O desenvolvimento das tendências antes assinaladas pode ser influenciado por um enorme conjunto de fatores, a maior parte não previsível e alguns disruptivos. A atual pandemia da Covid-19 é um exemplo de evento disruptivo que influencia o futuro de forma irreversível e em muitos aspectos acelera tendências, cujo exemplo mais evidente é a antecipação de ampliação do teletrabalho, comum na economia do conhecimento e agora tornado quase obrigatório para um grande número de trabalhadores. Assim, a pandemia de um lado “acelera” a chegada do futuro e, de outro, torna mais evidentes os problemas do passado, como no caso já citado do maior espalhamento de doenças infecciosas, como Covid-19, zika, dengue e chikungunya nos bairros populares de Salvador, assim como a maior dificuldade de adoção de medidas de isolamento social em bairros populares, devido aos seus padrões de habitação e de infraestrutura, às debilidades de renda e aos padrões de sociabilidade de seus moradores.

Tomando-se como referências as postulações anteriores, os cenários aqui apresentados são formulados a partir da tipificação de algumas dimensões temáticas - governança, opções político institucionais, cultura, ambiente, economia, mobilidade. A variação extrema destas possibilidades, por exemplo, de uma governança metropolitana conflitiva para um padrão de governança colaborativo, ou de uma política de expansão territorial liderada pelo mercado, para uma política de expansão territorial coordenada pelo Estado, guia a construção de dois possíveis futuros alternativos diferenciados que servem de base para elaboração da agenda do Plano Salvador 500.

## 2.2. Aspectos metodológicos da construção dos cenários para Salvador em 2030 e em 2049

### 2.2.1. Aspectos gerais

Os cenários elaborados para Salvador estão baseados em análise da realidade e, por isso, tendem a mudar certezas ou suposições daqueles que tomam decisões sobre como a cidade funciona, estimulando-os a reorganizar seus modelos mentais de realidade. Pretende-se que sejam, portanto, ferramentas educacionais, acionando possibilidades de operar nos mecanismos internos ou no mundo interno dos tomadores de decisão. Os tipos de Cenários e suas principais características, segundo Masini (1993<sup>77</sup>), estão descritos no quadro 2.1 a seguir.

#### Quadro 2.1 - Tipos de Cenários

**Cenário Tendencial-inercial ou de Tendência ou de Referência:** descreve o prolongamento da situação atual: fundamentalmente extrapolativo - isto é, prolongando o presente. Não pressupõe mudança, como se tudo continuasse constante, exatamente o mesmo, e deveria ser realizado com o máximo de detalhes possível, com rigor científico, abrangendo todas as variáveis do sistema. Tende a ser desmoralizante e produz crises psicológicas e éticas, porque geralmente revela que as coisas não estão indo bem. No entanto, não mostra mudanças estruturais. Por outro lado, fornece a base para as mudanças. É o cenário do “núcleo duro”, metodologicamente falando. Esse cenário é extremamente importante para o tomador de decisão, pois mostra as consequências que podem surgir se as coisas não mudarem e piorarem lentamente.

**Cenário utópico:** descreve o melhor dos mundos possíveis, qual seria a situação ideal. Embora geralmente inatingível, o utópico é o cenário mais desejável e tem um propósito altamente didático, pois mostra o que NÃO é atingível.

77 MASINI, E. **Why Futures Studies?** London: Grey Seal, 1993.

**Cenário catastrófico:** descreve o pior dos mundos possíveis, o que é distópico. Piora o cenário de tendência.

**Cenário normativo:** descreve uma situação desejável e alcançável que melhora o cenário de tendência. Não é utópico, mas extrapolativo-normativo, na medida em que vincula o presente à orientação para os objetivos. Ele estrutura os objetivos para o futuro. É útil definir certos objetivos alcançáveis e razoáveis e definir certos estágios que permitirão alcançar essa situação.

**Cenários contrastantes:** descrevem diferentes situações partindo das variações de algumas das principais variáveis. Geralmente eles são exatamente o oposto do cenário de tendência e apresentam situações extremas. São aqueles que são construídos como se as surpresas ou rupturas, tidas como totalmente improváveis ao serem anunciadas, acontecessem. No entanto, eles não são totalmente arbitrários e se concentram em descobrir, por meio de uma análise racional, relações entre fatos que podem não ser suficientemente visíveis.

Fonte: Masini (1993)<sup>78</sup> adaptado por OBSERVATÓRIO DAS METROPÓLES relatório 3, 2019.

A construção de Cenários do Salvador 500 envolve a combinação de recomendações mais técnicas e operacionais com uma perspectiva considerada mais humana e social. De forma resumida, os estágios para a construção de cenários estão resumidos no quadro 2.2 a seguir.

### Quadro 2.2 - Estágios para construção de Cenários

“Prospectiva” Estratégica Michel Godet	Planejamento estratégico por meio de Cenários Peter Schwartz
<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Delimitação do sistema</li> <li>2 Identificação de variáveis-chave e ambiente</li> <li>3 Análise e explicação: tendências passadas, sementes de mudança, conjunto de atores</li> <li>4 Hipóteses fundamentais em variáveis-chave e conjunto de atores</li> <li>5 Escolha de futuros prováveis</li> <li>6 Construção de cenários (caminhos, figuras etc.)</li> <li>7 Alternativas estratégicas</li> <li>8 Planos de ação</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Tudo começa por uma decisão estratégica a ser explorada</li> <li>2 Identificação de forças-chave do ambiente global</li> <li>3 Identificação de tendências passadas no ambiente global</li> <li>4 Criar uma hierarquia de ordem de importância de acordo com seu papel motor e sua maior ou menor natureza incerta</li> <li>5 Selecionar a lógica de cenários pertinente</li> <li>6 Escrever cenários com base em argumentos lógicos</li> <li>7 Desenvolver as implicações práticas do cenário para a toma de decisão</li> <li>8 Selecionar indicadores “avançados” capazes de antecipar a realização de um ou outro cenário</li> </ol>

Fonte: Masini (1992) apud OBSERVATÓRIO DAS METROPÓLES, relatório 3, 2019

78 MASINI, E. **Why Futures Studies?** London: Grey Seal, 1993.

De forma esquemática, as etapas da construção de cenários para o projeto Salvador: visões de futuro, que compõem este Caderno, são descritas a seguir:

### **2.2.2. Fases/Etapas do processo de cenário**

Apresentam-se a seguir as fases/etapas do processo de construção de cenários com base em autores já citados, como Godet (1992) e Masini (1993), por exemplo. Antes de avançar sobre as descrições de cada fase, registra-se que a divisão do processo em fases é mais um esforço didático-operacional do que uma divisão precisa do processo de construção de cenários. As fases são recorrentes entre si e não acontecem obedecendo sequências estritamente cronológicas.

#### **Fase 1: Construir a base e definir objetivos**

Esta fase diz respeito ao conteúdo do Caderno Sociedade, Economia e Território, que se liga, conforme já registrado, ao Produto 3 (T0) do projeto Salvador: visões de futuro, desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles (FEP/UFBA), mas não só a este trabalho. Incorpora também contribuições colhidas nos trabalhos dos professores Gabriel Kraychete, Lúcia Queiroz, Daniele Canedo e colaboradores, e em notas setoriais da PMS, assim como os resultados das oficinas de bairro e da pesquisa de opinião, realizadas na primeira fase do Plano Salvador 500. O Caderno Sociedade, Economia e Território tem um papel fundamental na construção dos cenários, pois contém representações do estado atual do sistema dinâmico Salvador-Metrópole, subdivididas nas escalas espaciais descritas em sua apresentação técnica. Essas representações mostram elementos dinâmicos ligados uns aos outros e articulados aos elementos de seu exterior, a partir de análises setoriais atuais.

Para tanto, realiza-se a:

1) delimitação do sistema e de seu ambiente. Operacionalmente, essa orientação se traduz na utilização de diversas escalas espaciais e de tempo, conforme detalhado na Apresentação Técnica do Caderno Sociedade, Economia e Territorialidade;

2) determinação das variáveis essenciais em cada área temática. Operacionalmente, tais variáveis ficam evidentes na própria construção dos cenários. Por exemplo, nos cenários demográficos, a população, as taxas de fecundidade, de longevidade e de fluxo migratório, na linha de base, são fundantes para extrapolação da população em 2030 e 2049.

3) análise das estratégias dos atores. Os atores podem ser individuais ou coletivos. Um exemplo desses atores são os agrupamentos de setores econômicos por intensidade de impacto dos efeitos da Covid-19, constante dos cenários elaborados pela Cepal para a América Latina e Caribe pós pandemia e utilizados na cenarização pra Salvador. Outros exemplos, são as redes sociais da ECC em Salvador, o Gaplan, o poder municipal, representado por seus decisores e técnicos, os moradores da cidade que participam das oficinas de bairro e das audiências públicas na primeira fase do Plano Salvador 500 e das consultas públicas da segunda fase do mesmo Plano.

Com base no quadro traçado no Caderno Sociedade, Economia e Território, pode-se, então, avançar para a construção dos Cenários para 2030 e para 2049. Esses cenários envolvem análises e explicitações das tendências estruturais e identificação de atores relevantes. Os atores relevantes são aqueles influentes no momento ou que tomam decisões hoje envolvendo o futuro, não são apenas atores que podem ter desfrutado de uma certa importância histórica, mas que já perderam sua influência. (MASINI; JAVIER 2000, p.57)<sup>79</sup>.

Como já registrado, além dos seminários temáticos, a constituição do GAPLAN<sup>80</sup>, com os membros do Conselho da Cidade e ampliações, representa outra linha aberta à participação destes atores nesta segunda fase do Plano Salvador 500. Outra linha aberta são as duas consultas públicas programadas para acontecer ainda no segundo semestre de 2020.

Da primeira fase do Plano Salvador 500, herdamos registros das Oficinas e da Pesquisa de opinião da P&A sobre pontos fortes e fracos, e ameaças e oportunidades presentes em Salvador, da perspectiva de seus moradores e dos moradores de todos os outros municípios da RMS, aplicada a uma amostra estatisticamente representativa da população da RMS. Os dados dos seminários temáticos, das reuniões técnicas do Gaplan, das oficinas do PDDU e da pesquisa P&A constituem a seção “As cidades na cidade” do Caderno Sociedade, Economia e Território e são aqui usados, quando relevantes.

---

79 MASINI, ELEONORA; VASQUEZ, JAVIER. Scenario as Seen from Human and Social Perspective, Technological Forecasting and Social Change, Elsevier Science Inc, New York, 2000

80 GAPLAN - Grupo de Acompanhamento do Plano Salvador 500. Foi Instituído pelo Decreto Municipal nº 31.230 de 16 de julho de 2019, sendo formado pelos representantes das entidades que compõem o Conselho Municipal de Salvador, criado pela Lei no 7.400/2008, alterado pela Lei no 9.069/2016, e por até 04 convidados de cada uma das entidades.



## **Fase 2: Varrer o campo dos possíveis e reduzir a incerteza**

Diz respeito à integração intersetorial dos cenários atuais. Estando identificadas as variáveis-chave e analisados os jogos de atores, podem-se projetar os futuros possíveis através de uma lista de hipóteses que traduzam, por exemplo, a continuidade de uma tendência ou, ao contrário, a sua ruptura. A análise morfológica – de construção de cenários inicialmente parciais ou setoriais e depois mais completos – permite decompor o sistema estudado em dimensões essenciais e estudar as recombinações possíveis destas diferentes dimensões; recombinações estas que constituem outras tantas imagens do futuro.

Os métodos periciais do tipo Delphi (de confirmação com especialistas e atores-chave, que apresentam e participam dos Seminários Temáticos) permitem, em seguida, reduzir a incerteza, estimando as probabilidades subjetivas ou qualitativas da ocorrência destas diferentes combinações ou das diferentes acontecimentos-chave para o futuro. Essa consulta a especialistas vem sendo realizada seja pela busca de legitimação ao tratamento adotado quando da incorporação dos estudos técnicos antes realizados aos Cadernos do Plano Salvador 500, seja pela submissão ao Gaplan dos documentos originais do Observatório nesta segunda fase do Plano Salvador 500, seja ainda pela submissão dos Cadernos do Plano Salvador 500 a consulta pública, ainda a ser realizada.

## **Fase 3: Elaborar os cenários**

Nesta fase, os cenários estão ainda no estado embrionário, pois limitam-se a jogos de hipóteses, testadas ou não. Trata-se, então, de descrever o encaminhamento que leva da situação atual às imagens finais selecionadas, esta parte do trabalho é designada por “fase diacrônica”. Chega-se à síntese de cenários, indicando tendências estruturantes e alternativas a elas.

Algumas partes da evolução do sistema podem dar lugar à elaboração de modelos parciais e ser objeto de tratamento estatístico, caso seja viável com os dados disponíveis, a exemplo de como se tratam os dados demográficos neste Caderno. Mas os números assim calculados têm apenas um valor indicativo: ilustram a evolução do sistema e permitem efetuar algumas verificações sobre a sua coerência.

As principais ações são: 1) varrer o campo dos possíveis, excluindo ou criando critérios de seleção e hierarquização das possibilidades de futuros; 2) definir questões-chave para futuro, considerando hipóteses e probabilidades; e 3) descrever os cenários com encaminhamentos,

imagens e previsões. Para testar a validade e confiabilidade dos cenários construídos, o documento, com seus registros, é submetido ao crivo de análise individual dos membros do Gaplan, em função da impossibilidade de convocação de eventos de grande público por conta da pandemia da Covid-19. Após análise e incorporação das respostas recebidas e da justificativa das não incorporadas, o documento é submetido a consulta pública.

Ao final do processo, é possível apresentar uma agenda de ação do Plano Salvador 500 denominada de Agenda do Plano, objeto de Caderno com denominação homônima, para mudança, um quadro de referência composto de um conjunto de estratégias (visão, objetivos e estratégias gerais, proposta de políticas públicas territorializadas) e uma agenda política (apelo à ação). (MASINI; JAVIER, 2000, p.58)<sup>81</sup>. O Caderno Agenda do plano segue o mesmo ritual de consulta. Primeiro passa pelo crivo dos membros do Gaplan e depois segue para consulta pública.

### **2.2.3. Variáveis dos cenários tendencial (T1) e prospectivo da Salvador-Metrópole**

No desenvolvimento do trabalho são utilizadas variáveis que refletem tendências estruturais na organização socioespacial do território e que são razoavelmente previsíveis. Não pode ser descartada a possibilidade da ocorrência de eventos - naturais, sociais ou econômicos - que provoquem a ruptura, interrupção ou mesmo a inversão das tendências identificadas. Do mesmo modo a implantação de políticas públicas coordenadas pode modificar ou ajustar a evolução das tendências estruturais, sendo essa a expectativa que o plano Salvador 500 assume como desenvolvimento de cenários prospectivos.

As grandes dimensões consideradas neste estudo definem características e tendências: i) demográficas; ii) econômicas; iii) socioeconômicas; iv) da mobilidade e acessibilidade; v) do ambiente natural e construído; vi) dos processos de expansão urbana e metropolitana; vii) da governança urbana e metropolitana; viii) das ZEIS e; ix) dos povos de santo. Os processos de governança urbana e metropolitana são aqui considerados não como tendências estruturais que modelam o futuro, embora ações tomadas pelas instâncias governamentais, municipais, estaduais e federais tenham impactos evidentes na construção de futuros, mas como condicionantes das possíveis evoluções. As tendências associadas à evolução das variáveis

---

81 MASINI, ELEONORA; VASQUEZ, JAVIER. Scenario as Seen from Human and Social Perspective, Technological Forecasting and Social Change, Elsevier Science Inc, New York, 2000

destas dimensões, agrupadas na forma de tendências estruturais, são desenvolvidas nos próximos capítulos deste documento.

I. A dinâmica demográfica desdobra-se em crescimento, composição social e distribuição espacial da população no espaço são elementos estruturais. Nos cenários tendenciais, encontram-se exercícios de projeção da população futura, sem negligenciar-se o fato de que, mesmo com uso de técnicas qualificadas, é impossível obter projeções totalmente precisas para pequenas áreas. Contribui para isso a disponibilidade restrita de dados em pequenas áreas, coletados em censos demográficos decenais. Sabe-se que, quanto mais distante são as datas projetadas das datas de coleta dos dados, maior é a probabilidade de erros nas projeções. Apesar desse risco de imprecisão dos resultados, as projeções populacionais são imprescindíveis para o planejamento do futuro do território, para a elaboração de alternativas de ocupação do espaço e para a formulação de políticas públicas e programas sociais. Maior detalhamento da metodologia de extrapolação dos dados demográficos encontra-se no Apêndice A deste Caderno Cenários.

II. A modelação da evolução da economia da Salvador-Metrópole é também condição essencial para construção de projetos de mudança em uma cidade singularizada pelos elevados níveis de pobreza e de desigualdades. A crise econômica já em curso desde 2014 e amplificada com a pandemia da Covid-19 coloca novos desafios ao futuro da cidade do Salvador que se quer fazer menos desigual. Modelar tendencialmente e prospectivamente essa variável complexa é um dos maiores desafios presentes no Caderno Cenários, que se potencializam no curso da pandemia e que colocam o enorme desafio de preservar as parcelas mais vulneráveis das populações, colocando-as na agenda da maioria dos governadores e prefeitos das capitais. O caso da ação coordenada entre Estado e PMS é exemplar neste sentido. A concessão pelo governo federal da ajuda emergencial de R\$ 600,00 aos mais necessitados traz para a agenda dos políticos um imenso contingente de habitantes das grandes cidades brasileiras, mas não só dessas, antes invisível, embora já parcialmente presentes em muitos estudos da academia e em cadastros governamentais. O trabalho do professor Gabriel Kraychete, de 2019, realizado para o Plano Salvador 500, trata desse contingente de invisíveis, dando-lhes identidade: são negros e negras, pobres, chefes de família, que moram em bairros precários, que não têm acesso a seguridade social e informações. Usando dados da PNAD contínua e da PED, o professor identifica e caracteriza cerca de 350 mil pessoas que sobrevivem na cidade do Salvador, desenvolvendo atividades da economia de setores populares e que, adicionalmente aos fatores

já listados, ainda não estão alcançadas e assistidas por quaisquer programas de apoio de governos, embora, em tese, tenham acesso aos serviços universalizados de educação e de saúde. Também o trabalho das redes sociais da ECC da professora Daniele Canedo e colaboradores e das atividades de turismo da professora Lúcia Queiroz, assim como a Nota Técnica sobre o povo de santo, do Professor André Santos, fornecem elementos incontornáveis para a varredura do campo dos possíveis e para elaboração dos cenários. No plano mais macro de varredura do campo dos possíveis, contam-se com exercícios de cenarização da Cepal para a América Latina e Caribe, com informações do Banco Central do Brasil e com trabalho de equipe de consultores, contratada pelo Observatório das Metrôpoles, que utiliza metodologia da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) para cenarização das economias do Estado e da cidade.

III. Estreitamente associada às modelizações das duas variáveis anteriores, a evolução futura das condições socioeconômicas de educação, saúde, ocupação, renda, e violência urbana também integram o conjunto de variáveis para a caracterização das tendências e dos cenários prospectivos.

IV. Dinâmica de Mobilidade-Acessibilidade: os fluxos de circulação que definem os deslocamentos espaciais da população e a mobilidade urbana nas metrôpoles têm uma importância muito grande na organização socioespacial e são causas e consequências de diferenciação territorial. Neste Caderno, analisam-se as relações entre custos e condições dos deslocamentos cotidianos, aqui considerando as viagens de casa ao local de trabalho ou as realizadas por motivo de estudo; a organização social do território e a estrutura urbana. Na análise, levam-se em conta a distribuição espacial da população projetada para 2030, a densidade demográfica e os projetos de infraestrutura de transporte que podem vir a ser implantados num futuro plausível. O ponto de partida é o pressuposto de que a organização desigual do território configura um cenário de dispersão dos locais de moradia - origens das viagens casa-trabalho/estudo - e de concentração dos locais de trabalho e consumo - locais centrais de atração de viagens. Esta configuração amplia a fricção espacial, os custos sociais e a segmentação da cidade.

V. Dinâmica do Ambiente Natural e Construído: as características do ambiente são elementos chave para o entendimento dos processos de transformação territorial. Neste caderno, considera-se o ambiente construído, e tem-se como premissa que os processos econômicos e sociais se refletem no espaço e criam diferenças que são associadas a cada modo de produção, tecnologias e infraestruturas correspondentes, moradia e equipamentos urbanos. Os marcos

resultantes destes processos definem a evolução da estrutura espacial e dos movimentos populacionais. O ambiente natural condiciona, restringe e impacta as transformações da evolução socioespacial, mas, simultaneamente, é impactado por essa evolução. Ainda que se reconheça que o ambiente natural tem alguma resiliência às pressões urbanas, o aumento destas pressões sobre o sistema natural pode alterar seu equilíbrio dinâmico e causar impactos ambientais variados que, por sua vez, passam a condicionar a evolução urbana. Neste Caderno consideram-se as questões sociais e ambientais interdependentes e fatores causais de direcionamento e impactos nas transformações territoriais urbanas e metropolitanas.

VI. Dinâmica da Expansão Urbana e Metropolitana: os processos de expansão urbana e metropolitana são transversais às dimensões temáticas apontadas antes. Examinam-se as tendências registradas a partir das dimensões temáticas definidas — dinâmica populacional, dinâmica econômica, dinâmica socioeconômica, dinâmica do ambiente natural e construído, dinâmica da mobilidade e acessibilidade — para mapear impactos territoriais no crescimento e transformações da metrópole e região, e conformar os cenários tendenciais e prospectivos para Salvador- Metrôpole.

VII. Dinâmica da Gestão e Governança Municipal e Metropolitana: gestão e governança são temas críticos para os moradores da metrópole pois a efetividade dos processos de gestão da cidade e da região tem impacto decisivo no seu desenvolvimento. Governança, neste documento, é considerada de modo diverso ao conceito de governabilidade, este relacionado à capacidade de um determinado governo exercer suas funções e poderes através de políticas e projetos. Neste Caderno, o objetivo é fornecer um contexto dos processos de planejamento e gestão de Salvador tomando como base os fundamentos da governança urbana e metropolitana, que põem em relevo possibilidades de cooperação entre diferentes entes federativos.

Este Caderno Cenários, especificamente, além de apresentar mais detalhes sobre a metodologia de cenários, tem por objetivo trazer os Cenários Tendenciais por áreas (população, economia, socioeconomia, mobilidade-acessibilidade, ambiente natural e construído, expansão urbana e metropolitana, e gestão e governança municipal e metropolitana) e suas sínteses, com o horizonte temporal de 2030, e os cenários prospectivos global com horizonte temporal de 2049.

Os cenários apresentados são frutos de conversas entre especialistas que se ouvem, que questionam, duvidam, respondem e que tendem a aceitar modificações em seus pensamentos e em teorias, suspendendo julgamentos pessoais e lidando coletivamente com hipóteses para criar

uma imagem ou pensamento coletivo. Enfim, os especialistas, que são todos os interessados nas temáticas em foco, independentemente de formalização de suas formações, envolvidos esforçam-se para afastar certezas imutáveis e defesas de verdades incontestáveis. Todo esforço volta-se para experimentar e não desqualificar; não existem teorias imutáveis, mas a opção é buscar a renovação do conhecimento sobre o território Salvador-Metrópole.

A metodologia descrita anteriormente e adotada tem sido considerada adequada para uma realidade marcada por um alto nível de conflito, como a vivenciada pela Salvador-Metrópole, pois tende a fomentar a busca de alternativas e levar a uma atitude diferente em relação ao seu desenvolvimento.

# 3

## CENÁRIOS TEMÁTICOS

### 3. Cenários Temáticos

Os pressupostos de análise dos dados de cenários estão registrados em seção anterior. Dada a centralidade desses pressupostos para leitura dos dados dos cenários, tais pressupostos específicos à Salvador são aqui retomados:

- (i) a desigualdade em Salvador é uma barreira ao seu desenvolvimento<sup>82</sup> pois gera custos de ineficiência e traz riscos de privação para “aqueles com menores rendimentos de se manterem saudáveis e acumularem capital humano”<sup>83</sup>;
- (ii) o quadro persistente de desigualdades gera “instabilidade política e econômica, o que reduz investimentos, diminui o consumo – especialmente nas classes inferiores – e, conseqüentemente, a demanda, afetando a coesão social e a sustentabilidade do próprio crescimento”<sup>84</sup>.

Também as tendências gerais observadas no mundo na era do conhecimento já anunciadas<sup>85</sup> são resgatadas, a saber:

- (i) aceleração do desenvolvimento tecnológico com aplicações cada vez mais integradas;
- (ii) digitalização de processos, de espaços e de relações, e o avanço no uso das TIC, que provocam expressivas e crescentes modificações sobre o trabalho, a produção, a educação, a saúde, a mobilidade, a cultura e as relações sociais;
- (iii) grandes investimentos em automação, robótica e inteligência artificial;
- (iv) desenvolvimento de aplicações em nanotecnologias e biotecnologia;

---

82 Durante muito tempo, a corrente dominante entre economistas defendia que igualdade e eficiência eram pontos conflitantes, como exemplificado pelo termo “big tradeoff”, cunhado por Okun (2015), em obra originalmente publicada em 1975, como referência à escolha entre um dos dois aspectos como objetivo de política econômica. Porém, com o aumento da desigualdade verificada em diversos países na transição e início do novo milênio, a ideia que aponta para a desigualdade como uma barreira ao desenvolvimento ganhou mais vigor (LA INEFICIENCIA..., 2018 apud IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p. 40).

83 OSTRY; BERG; TSANGARIDES, 2014 apud IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p.40.

84 OSTRY; BERG; TSANGARIDES, 2014 apud IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019, p.40.

85 ESPAS: EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM. Global trends to 2030: challenges and choices for Europe. 2019; IPEA. Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo?: contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil. Brasília: IPEA, 2015; COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Santiago: ONU CEPAL, 2016



- (v) teletrabalho;
- (vi) impactos da Covid-19 diferenciados entre setores da economia, atingindo mais fortemente o comércio e serviços prestados de forma tradicional e, em especial, atividades que envolvem a reunião de pessoas no mesmo espaço<sup>86</sup> e as práticas econômicas dos setores populares.
- (vii) maior isolamento de países e empresas que não mostrem práticas de preservação ambiental, de respeito a direitos de seus trabalhadores e de responsabilidade social;
- (viii) maior concentração de poder de decisão principalmente nos Estados Unidos e na China e, em menor medida, na UE, onde se destaca a Alemanha;
- (ix) ampliação do fosso entre países pobres e ricos, e entre ricos e pobres;
- (x) fortalecimento das megacorporações baseadas em TICs;

Pressupostos e tendência antes registrados guiam as análises que redundam nos cenários para 2030 e na identificação de questões estratégicas e de inflexão importantes para se pensar os cenários para Salvador em 2049. Inicia-se esta parte de apresentação dos cenários pela dinâmica demográfica urbano-metropolitana. Segue-se a apresentação de três cenários econômicos para a cidade do Salvador, dos cenários socioeconômicos (emprego e renda, educação, saúde e violência), de mobilidade e acessibilidade, do ambiente natural e construído, de expansão urbana, da gestão urbana e metropolitana. Encerra-se com a proposição de cenários globais para Salvador em 2049.

## **3.1. População urbana e metropolitana: varredura do campo dos possíveis e cenários**

### **3.1.1. Varredura do campo dos possíveis**

Projeções populacionais são importantes para a previsão de demandas sociais e econômicas e para o planejamento de investimentos futuros de diversas naturezas, tais como infraestrutura física, educação, saúde, moradia, áreas de lazer, transporte, etc. Quanto mais qualificada for a projeção populacional, mais racional será o uso dos recursos públicos e melhor

---

86 OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES, Relatório5, 2020.

a prestação de serviços à sociedade, sobretudo àqueles que mais necessitam, e que podem ficar fora do alcance das ações públicas. As projeções para a Salvador-Metrópole encontram-se a seguir.

O Cenário demográfico para o município de Salvador incorpora as revisões de 2018 de projeção da população divulgadas pelo IBGE em 2019, considerando-se tendências, padrões e ritmo da Transição Demográfica para o Estado da Bahia. De acordo com os resultados das projeções, o processo de urbanização do estado tende a se intensificar durante o período projetado, com o aumento, em termos absolutos, da população residente nas áreas urbanas e uma sensível diminuição do volume da população rural. Mesmo com o aumento do contingente populacional das cidades, a Bahia deve permanecer entre os estados menos urbanizados do país, com um grau de urbanização de 77,2%, ao final de 2030 (SEI 2019).

### **3.1.2. Projeções das população intraurbana 2030**

Salvador passa por uma grande mudança de seu perfil demográfico, seguindo a tendência nacional. Apresenta nas últimas décadas o chamado “bônus demográfico”, seguindo a tendência nacional de um período favorável da estrutura etária para o crescimento econômico, uma vez que a população em idade de trabalhar (de 15 a 64 anos) tende ao crescimento. Projeções populacionais divulgadas em 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram, porém, que esse fenômeno demográfico chega ao fim em 2018 no Estado da Bahia, cinco anos mais cedo do que o previsto. A Capital da Bahia ainda deve, no entanto, aproveitar o “bônus demográfico” por mais alguns anos além do esperado para o Estado como um todo, principalmente devido à sua atratividade de jovens adultos em idade ativa, em busca de oportunidades de trabalho.

Nos últimos anos, sua taxa de crescimento populacional reduz-se, significativamente, especialmente, em virtude da diminuição da taxa de fecundidade, o que marca de maneira muito expressiva o processo de transição da população soteropolitana. Entre 1991 e 2000, Salvador cresce à taxa de 1,8% ao ano e a 0,9% ao ano de, 2000 a 2010. Com a estimativa de população do IBGE de 2018, a taxa média geográfica de crescimento situa-se em 0,8% ao ano, confirmando a projeção de desaceleração do ritmo de crescimento da capital. Apesar de cair, a taxa permanece positiva, ou seja, não há perspectiva de redução da população de Salvador no cenário de médio prazo (2030).

A queda na taxa de crescimento populacional de Salvador está ocorrendo, no entanto, a ritmo superior ao observado nas transições demográficas dos países desenvolvidos, o que traz, importantes implicações sobre o perfil etário, a exemplo da tendência ao envelhecimento populacional, que tende a se associar à maior necessidade recursos para cobrir os gastos com saúde e previdência (Tabela 3.1).

Embora a redução no número de nascimentos tenha superado as expectativas sinalizadas pelos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, conforme Estatísticas de Registro Civil, mantém-se a tendência de migração para a capital baiana, mas a ritmo mais lento a cada período censitário. Por outro lado, mesmo identificando um aumento na esperança de vida ao nascer, as taxas de mortalidade e morbidade de jovens adultos, bem mais elevadas na capital que no interior do Estado, são outros fatores que tendem a produzir impactos nas projeções de sua população.

Apesar do agravamento das crises econômica e política no Brasil nos últimos anos, não se espera uma reversão na tendência à melhoria de indicadores como a esperança de vida ao nascer, a mortalidade infantil e a mortalidade na infância, conforme consta do Caderno Sociedade, Economia e Território. Esses indicadores melhoram substantivamente, ainda que abaixo da média nacional, como reflexo de mudanças na atenção básica e nas condições de saneamento do município. A assinatura, entre PMS e Banco Mundial, em 2018, de contrato de empréstimo no valor de 125 milhões de dólares, para as áreas sociais de educação, saúde e violência, com metas estabelecidas para 5 anos, representa uma iniciativa que deve impactar positivamente o desempenho e os indicadores dessas três áreas em Salvador. No caso particular da saúde, prevê-se o aumento da cobertura para a atenção básica; maior efetividade da prestação de serviço nas unidades de saúde com a implantação de portuários eletrônicos; e a melhoria dos protocolos de atendimento com a implantação de unidades de saúde com mais vida. Também há espaço para melhoria das condições de saneamento. Em vista dessa e de outras iniciativas em curso, espera-se a manutenção das tendências demográficas, verificadas até 2018, mesmo com a crise da Covid-19, conforme pode ser visto na tabela 3.1.

**Tabela 3.1** - Indicadores demográficos selecionados - Salvador 2000, 2010, 2018 e 2030.

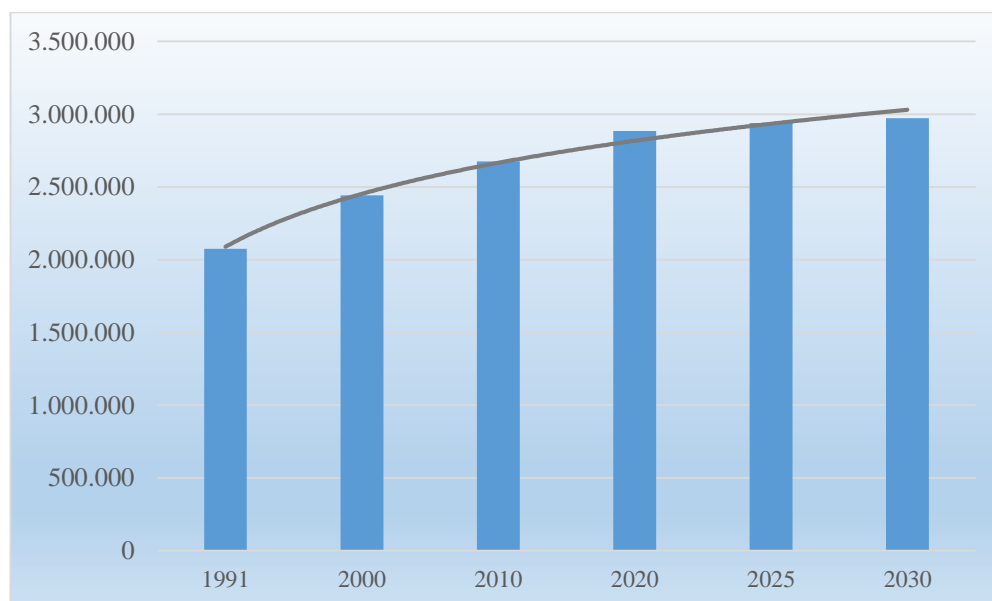
INDICADORES DEMOGRÁFICOS	2000	2010	2018	2030*
Taxa de fecundidade (número de filhos por mulher)	1,7	1,5	1,8	1,5
Proporção de crianças (0 a 14 anos) na população total	26,1	20,7	15,6	7,6
Proporção de idosos (65 anos ou mais) na população total	4,6	6,2	9,8	14,8
Proporção de dependentes (crianças e idosos) em relação a pessoas em idade ativa	44,3	36,7	34,5	28,9
Proporção da População em idade ativa (15 a 64 anos)	69,3	73,1	74,6	77,6
Número de Pessoas com 80 anos ou mais	41 mil	70 mil	61 mil	80 mil

**Fontes:** IBGE/Censos demográficos 2000 e 2010/Estimativas de população 2018; projeção para 2030 elaborada pelo OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

Ainda de acordo com a tabela, observa-se um aumento da população em idade ativa (15 a 64 anos), reduzindo a razão de dependência, caracterizada pela proporção da população com menos de 15 e acima de 64 anos, em relação à população entre 15 e 64 anos. O grau de dependência de uma população é capaz de revelar a evolução da dependência econômica de uma determinada população e de sinalizar o processo de envelhecimento populacional.

Com base nesses parâmetros, projeta-se que Salvador, em 2030, tem uma população da ordem de 2.972.475 residentes.

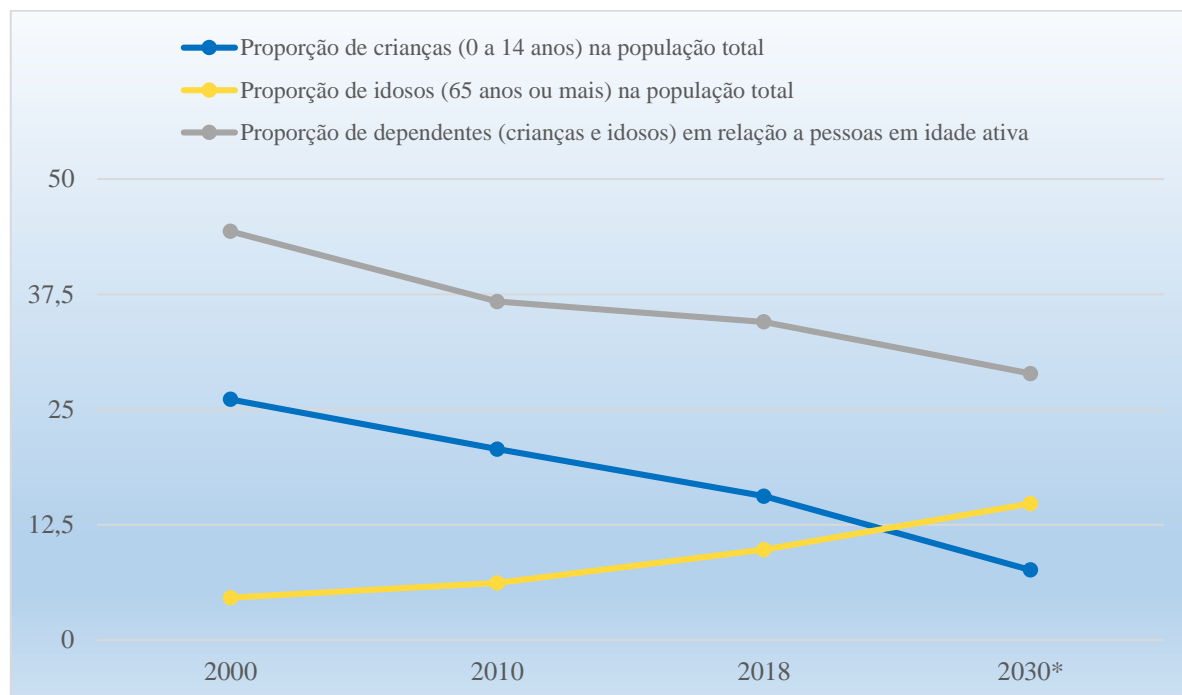
**Figura 3.1** - População residente censitária e projetada, Salvador: 1991-2030.



**Fontes:** IBGE/Censos demográficos 1991, 2000 e 2010/Estimativas de população 2018; Projeção para 2030 elaborada pelo OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

A proporção de crianças, idosos e dependentes na população total nos períodos bases das projeções populacionais encontra-se no Figura 3.2.

**Figura 3.2** - Proporção de crianças, idosos e dependentes na população total Salvador, 2000, 2010, 2018 e 2030.



**Fontes:** IBGE/Censos demográficos 2000 e 2010/Estimativas de população 2018; projeção para 2030. Elaboração OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

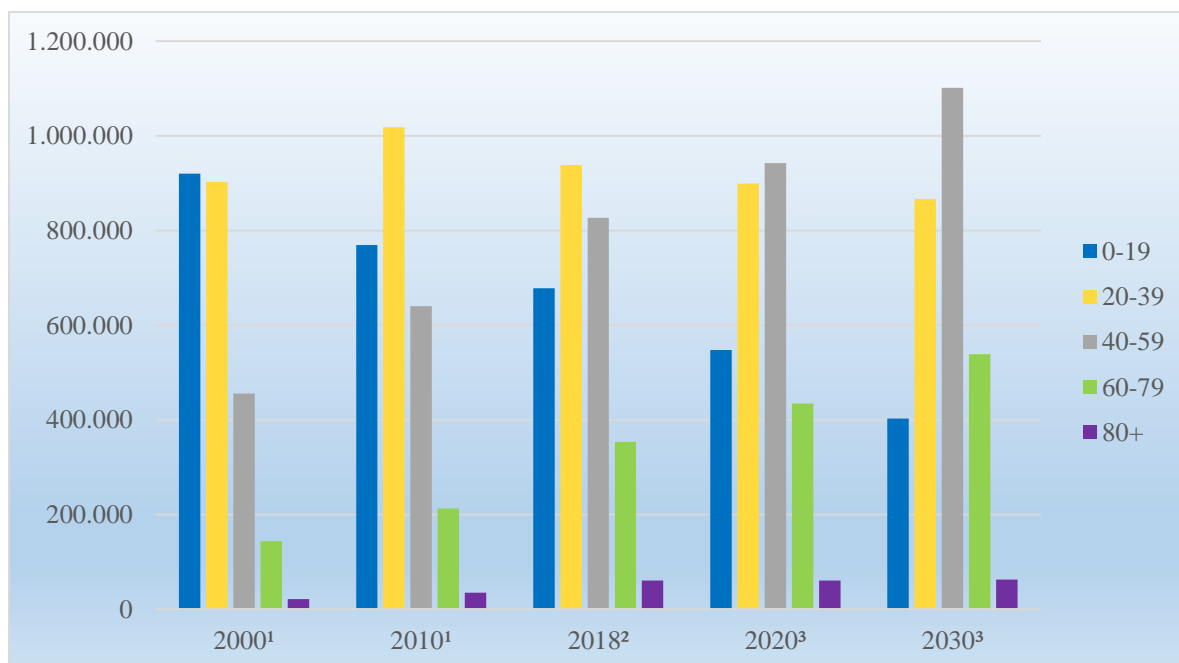
Esses resultados indicam que se deve olhar para as oportunidades decorrentes do crescimento populacional previsto até 2030, tais como o dividendo ou “bônus” demográfico (que se estende até 2035 em Salvador), a elevação da taxa de urbanização, as mudanças na composição da força de trabalho e o novo papel social da mulher na produção e reprodução social, entre outras. Essas oportunidades são pouco aproveitadas no planejamento de políticas públicas (RIOS-NETO, 2005; CUARESMA; LUTZ; SANDERSON, 2012 apud CAMARANO, 2014<sup>87</sup>).

87 CAMARANO, A. A. Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento ? / Ana Amélia Camarano (Organizadora). – Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_regime\\_demografico.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_regime_demografico.pdf). Acesso: 17 de julho de 2020

## Distribuição da população projetada por faixa etária

As áreas de maior presença de pessoas nas faixas etárias mais elevadas em 2030 continuam sendo os bairros tradicionais e de renda mais elevada, como o Centro, Vitória, Graça, Barra, Ondina, Pituba, Itagira, Costa Azul e Stiep. Por outro lado, a presença de crianças até 14 anos é mais frequente em áreas do chamado “Miolo”, de menor renda, como Arenoso, São Cristóvão, Fazenda Grande, Cajazeiras e Valéria. Os projetos fomentados pela Prefeitura, públicos ou em parcerias com o setor privado, devem levar em conta o local de moradia e considerar o perfil de público adequado (Figura 3.3).

**Figura 3.3** - Projeção de população por grupos etários - Salvador.



**Fontes:** IBGE/Censos demográficos 1991, 2000 e 2010/Estimativas de população 2018; Projeção para 2030 elaborada pelo OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

Em síntese, no que diz respeito ao perfil etário da população residente na capital, Salvador ainda é uma capital jovem, com a população em idade ativa mais elevada, ainda que em faixas etárias mais “maduras”, que a população de crianças e idosos. Destinam-se a Salvador muitas pessoas do interior do Estado, e mesmo de outros Estados do Nordeste, com o objetivo de estudar ou ter acesso a serviços de saúde, e pessoas em idade de trabalhar em busca de oportunidades de ocupação. No entanto, cada vez mais a população em idade ativa se aproxima dos grupos etários mais idosos, seguindo a tendência de envelhecimento da população da Bahia

e do Brasil. A diferença é que as pessoas em idade ativa ainda são maioria em Salvador até 2030, o que permite, no médio prazo, contar com pessoas na força de trabalho, com capacidade física de trabalhar. Torna-se importante investir na capacitação dessa força de trabalho, nas alternativas de melhoria da escolarização formal, em qualificação, na educação ambiental e na intermediação para colocação no mercado de trabalho, atividades que podem ser parte de políticas públicas municipais de médio prazo.

Uma força de trabalho jovem e mais escolarizada tende a responder mais rapidamente a políticas de qualificação do setor de serviços por exemplo, um tradicional “gargalo” das atividades econômicas de Salvador. Por outro lado, os indicadores de vitimização de jovens negros de Salvador, mostram que as políticas voltadas para a inclusão qualificada desses jovens deve ser uma prioridade urgente. O perfil etário é, também, um determinante importante das demandas por políticas públicas setoriais, de segurança pública e de pressões ambientais.

Em relação ao meio ambiente e padrões de consumo, o envelhecimento da população pode levar à redução de consumo e maior conscientização na utilização de recursos; por outro lado, uma força de trabalho muito jovem tende a ser mais influenciável a padrões de consumo menos sustentáveis.

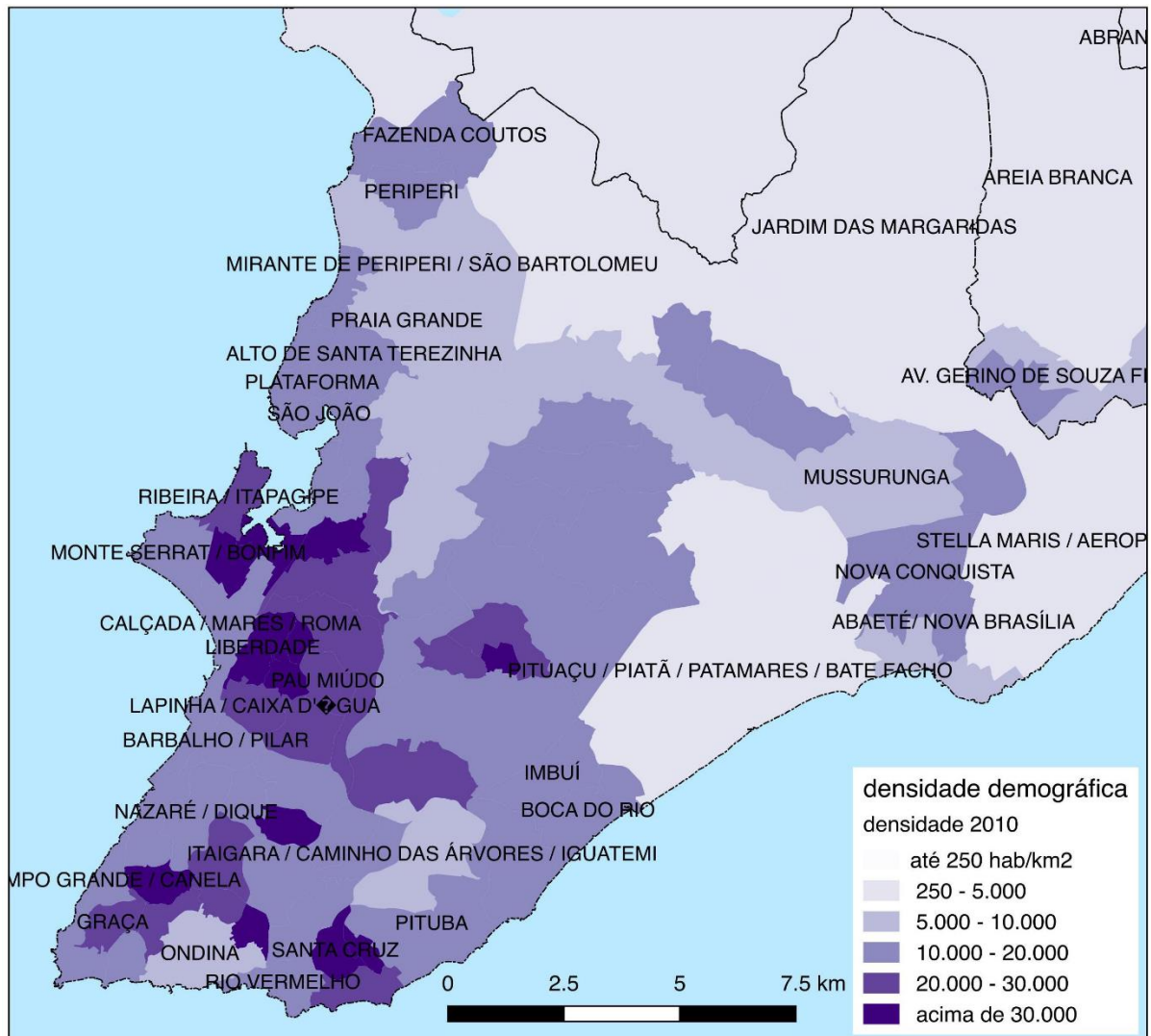
### **Distribuição da população projetada por área da cidade**

As figuras a seguir (Figura 3.4, Figura 3.5 e Figura 3.6) mostram a variação da densidade demográfica para 2010, 2020 e 2030, usando como indicador “habitantes por km<sup>2</sup>”, sobre a base de AEDs de 2000 para garantir a comparabilidade<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Analisar a distribuição geográfica do crescimento da metrópole exige a disponibilidade de bases cartográficas comparáveis, ou seja, que tenham o mesmo recorte espacial para diferentes conjuntos de dados. Realiza-se essa compatibilização usando a estrutura espacial do Censo Demográfico de 2000, já utilizada para padronizar as informações de 2010.

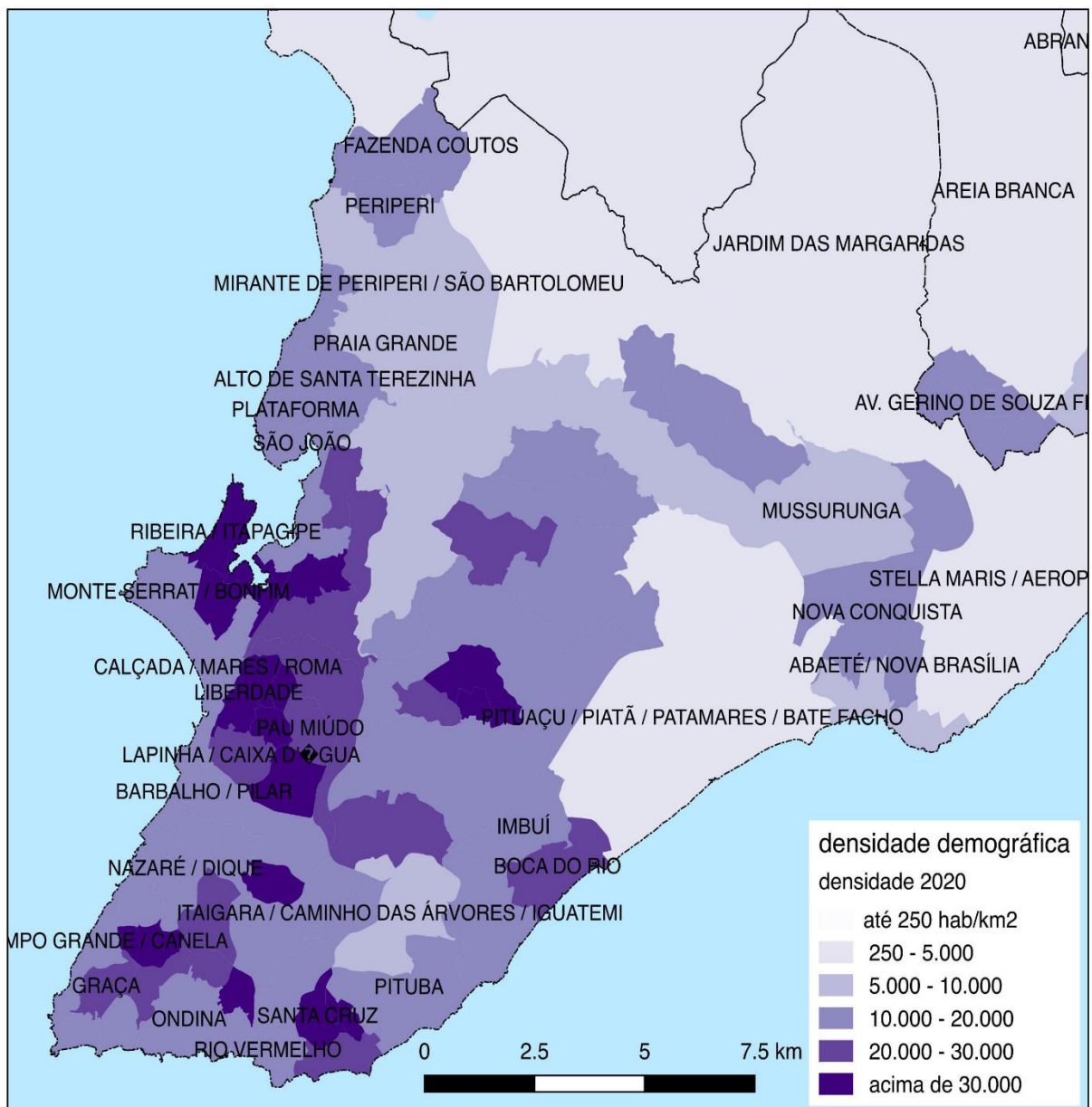
**Figura 3.4 - Densidade demográficas por áreas – Salvador, 2010.**



**Fonte:** IBGE/Censo demográfico de 2010; Elaboração do OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

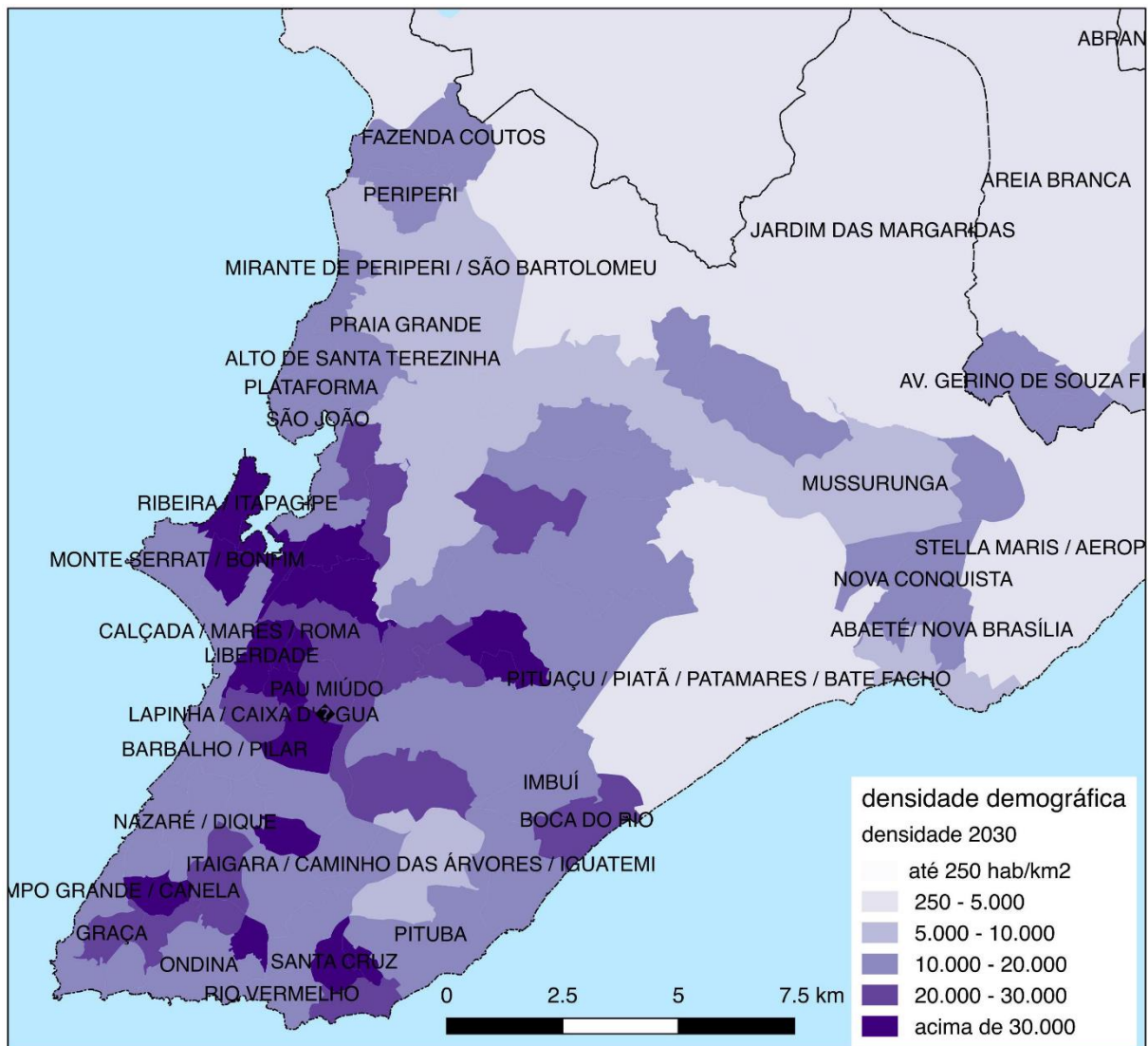


**Figura 3.5 - Densidades demográficas por áreas - Salvador, 2020.**



**Fontes:** IBGE/Censo demográfico de 2010; Elaboração do OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

**Figura 3.6 - Densidades demográficas por áreas - Salvador, 2020.**



**Fontes:** IBGE/Censo demográfico de 2010; Elaboração do OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

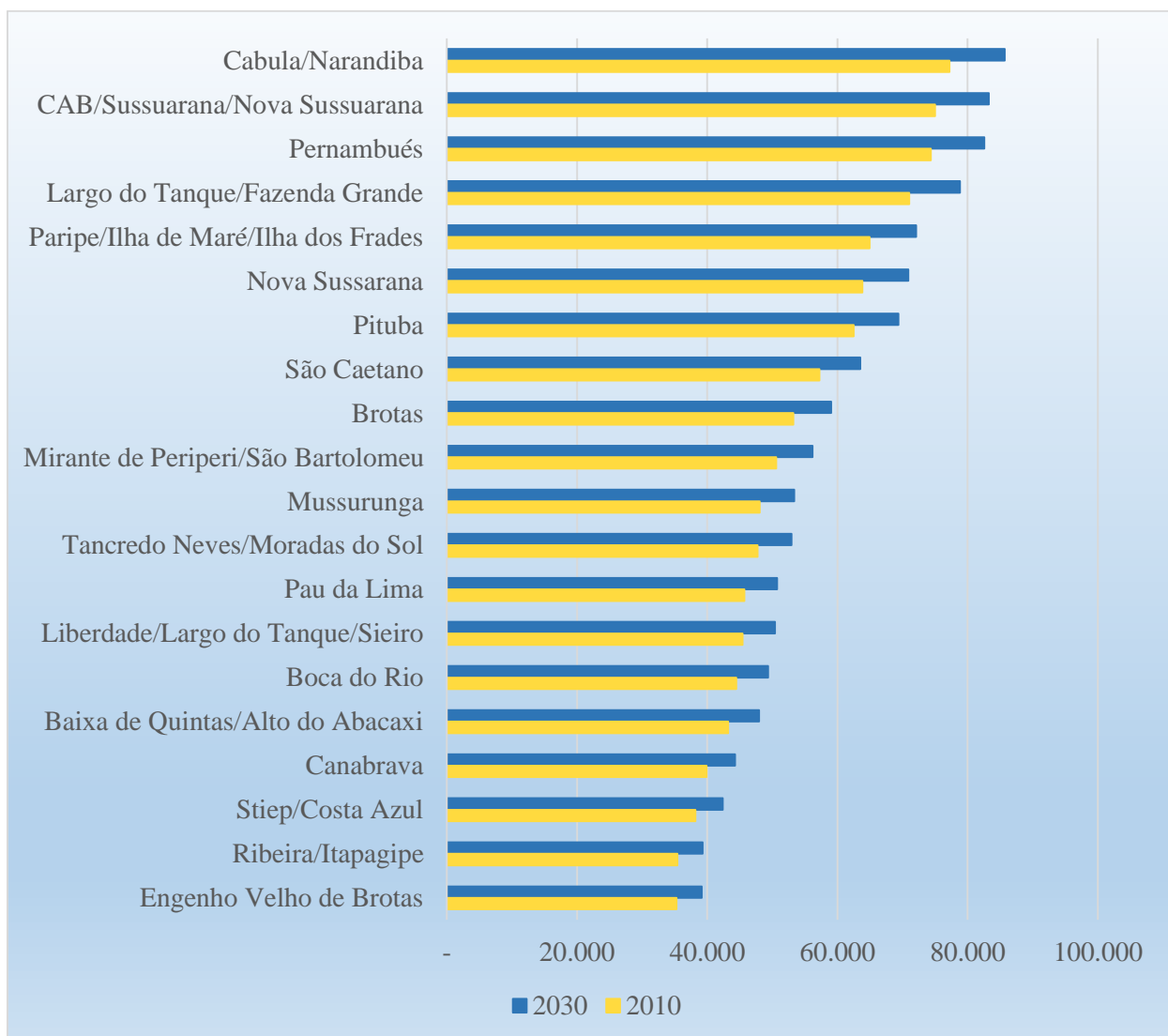
Percebe-se que áreas historicamente densas tendem a se manter em crescimento, mesmo que a um ritmo menos acelerado, a exemplo de Santa Cruz/Nordeste de Amaralina/Vale das Pedrinhas, Bonfim, Ribeira, Itapagipe, Liberdade, Caixa d'Água, Pau Miúdo, que concentram habitantes de média e baixa renda. Essas áreas demandam uma atuação mais próxima e sistemática da gestão pública para garantir melhores condições de vida aos seus moradores, principalmente no que diz respeito ao planejamento do uso do solo, à oferta de serviços básicos e à suporte dos trabalhadores da economia de setores populares.

Nas áreas de Pituaçu, Abaeté, Nova Brasília e Boca do Rio, mais próximas à Orla Atlântica da capital, pessoas de média e baixa renda disputam o espaço com grupos de renda mais elevada. Nestas áreas, o mercado imobiliário encontra possibilidades de investimentos, tornando-se necessário pensar formas de integração entre grupos socialmente distantes, para evitar conflitos e garantir espaços de convivência coletiva, com vistas a uma cidade menos segregada. Aqui também os instrumentos de regulação da ocupação jogam papel importante.

As cinco subáreas com maiores contingentes de moradores são as de: a) Cabula/Narandiba, b) Centro Administrativo da Bahia/Sussuarana/Nova Sussuarana, c) Pernambués, d) Largo do Tanque/Fazenda Grande, e) Paripe/Ilha de Maré/Ilha dos Frades. Essas áreas destacam-se pelo crescimento populacional, desde o Censo de 2010, e a tendência de crescimento se mantém. Por outro lado, as cinco áreas com menor número de residentes são: a) Chame Chame/Jardim Apipema/Morro do Gato – área nobre e tradicional da cidade, com alto custo do metro quadrado; b) São João do Cabrito – área próxima ao bairro do Lobato e de residências militares; c) Bairro Guarani – região próxima ao final de linha de Periperi; d) Barra e Barra Avenida – também área nobre e tradicional da cidade, com alto custo do metro quadrado; e d) Valéria – área próxima à área de preservação ambiental da Bacia do Cobre/São Bartolomeu, que apresenta ocupação irregular e é considerada uma região violenta da capital.

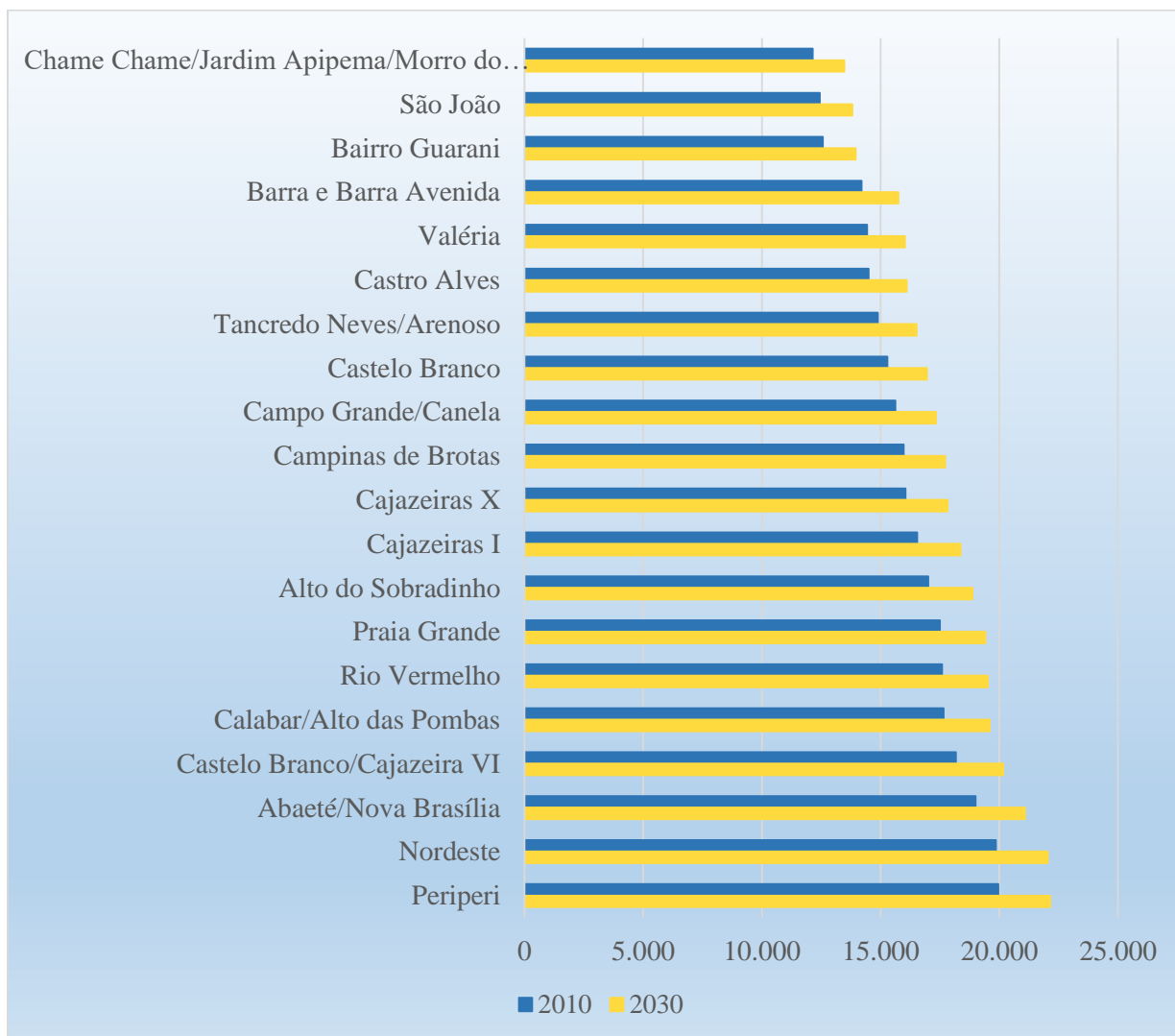
As figuras a seguir (3.7, 3.8 e 3.9) apresentam variações de população das diversas áreas em 2010 (censo demográfico), 2020 (população projetada) e em 2030 (população projetada) em números de habitantes.

**Figura 3.7 - 20 áreas com maiores populações em Salvador - 2010/2030.**



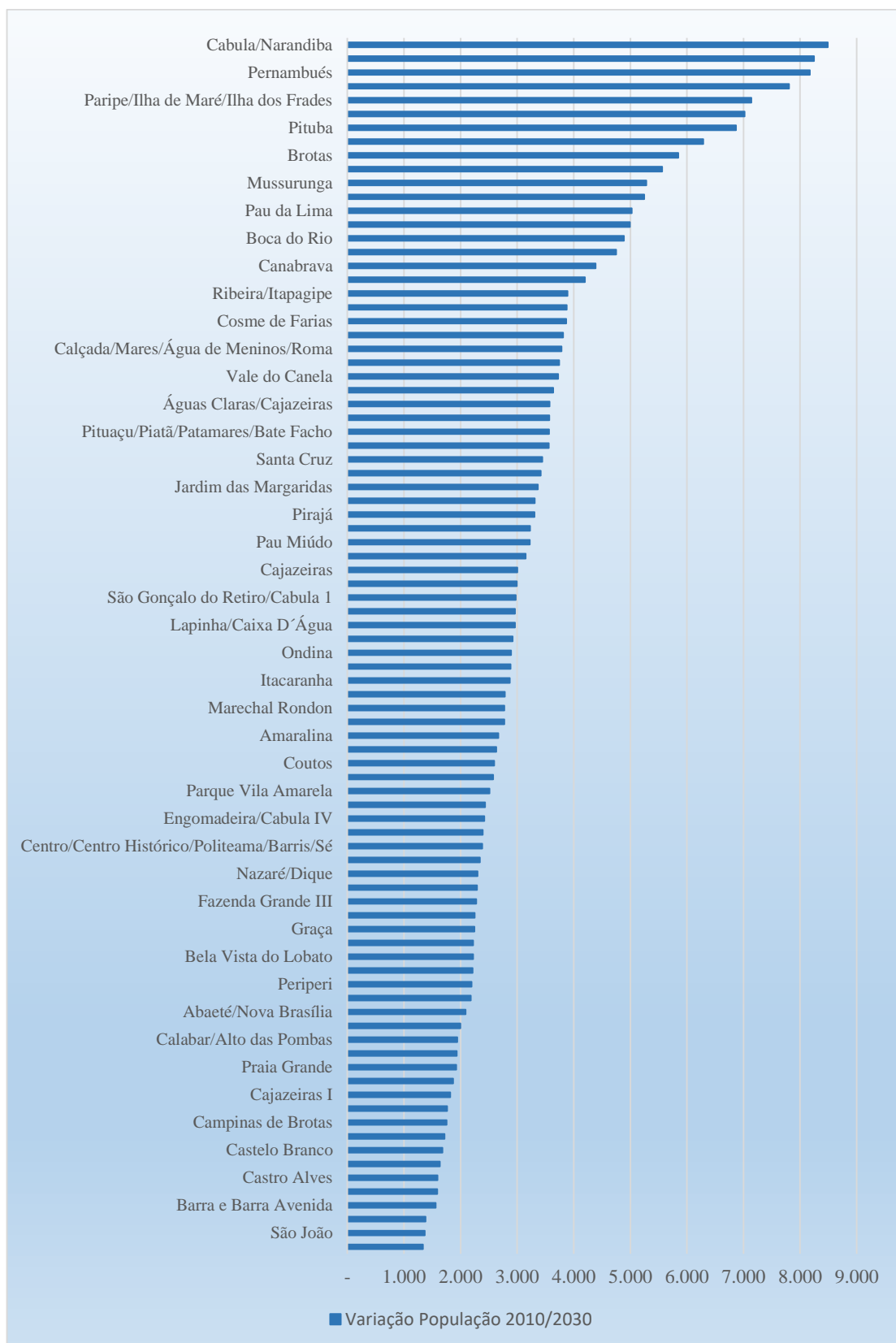
**Fontes:** IBGE/Censos demográficos 1991, 2000 e 2010/Estimativas de população 2018; Projeção para 2030 elaborada pelo OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

**Figura 3.8 - 20 áreas com menores populações em Salvador - 2010/2030.**



**Fontes:** IBGE/Censos demográficos 1991, 2000 e 2010/Estimativas de população 2018; Projeção para 2030 elaborada pelo OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

**Figura 3.9 - Áreas segundo a variação da população - Salvador 2010/2030.**



**Fontes:** IBGE/Censos demográficos 1991, 2000 e 2010/Estimativas de população 2018; Projeção para 2030 elaborada pelo OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

### 3.1.3. Síntese dos cenários demográficos para em 2030

As relações entre crescimento populacional e desenvolvimento econômico têm sido discutidas desde Malthus (1959)<sup>89</sup>. Essa discussão ganha força nos anos 1950 entre cientistas sociais, planejadores e líderes políticos no Ocidente, em especial nos Estados Unidos. O crescimento populacional tem sido visto principalmente como um “problema”, relacionado a questões como aumento do consumo e diminuição do investimento, degradação ambiental e dominação das mulheres. Com a transição demográfica e o envelhecimento das populações, o foco dos debates desloca-se para a estrutura etária e seus efeitos sobre a distribuição de recursos na sociedade.

De acordo com Camarano (2014)<sup>90</sup>, a dinâmica populacional afeta o crescimento econômico. A população fornece a força de trabalho, recurso imprescindível ao processo de produção e de geração de riquezas em qualquer País, até o presente. Além disso, a população incentiva o crescimento econômico por meio do consumo, que, também, é fortemente influenciado pelo perfil etário e pela renda disponível<sup>91</sup>. As indicações de que a população em idade de trabalhar cresce em Salvador, principalmente entre os grupos de idade intermediários na pirâmide etária – portanto, mais experientes e mais bem estabelecidos, ainda que carregando uma escolaridade média menor – podem levar a perspectivas otimistas de melhoria no consumo de bens e serviços no município.

Os fatores críticos que condicionam os cenários populacionais para Salvador em 2030 encontram-se no Quadro 3.1.

---

89 MALTHUS, T. R. Population: the first essay. University of Michigan Press, 1959.

90 CAMARANO, A. A. Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento ? / Ana Amélia Camarano (Organizadora). – Rio de Janeiro : Ipea, 2014. Disponível:  
[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_regime\\_demografico.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_regime_demografico.pdf). Acesso: 17 de julho de 2020.

91 Outras variáveis que afetam a demanda de bens e serviços são suas elasticidades preço e renda, e natureza: se bens essenciais ou supérfluos.

**Quadro 3.1 - Fatores críticos.**

Fatores críticos	Destaques
Mudanças da dinâmica demográfica.	Redução das taxas de fecundidade e de mortalidade.
	Envelhecimento da população a ritmo menor que na Bahia e Brasil.
	Manutenção da taxa de dependência em nível próximo ao pré-existente, pelo menos até 2035, devido ao ritmo menos intenso do que no Brasil e no mundo do envelhecimento da população.
	Beneficia-se do bônus populacional até 2035.
	Redução da densidade demográfica em algumas áreas da cidade e, simultaneamente, maior densificação de outras áreas.
	Maioria da população feminina, negra e pobre, segregada espacial e socialmente.
	Mantem-se a tendência de crescimento proporcional a maior dos demais municípios metropolitanos em relação a Salvador.

Mesmo considerando a incerteza inerente, as projeções populacionais são imprescindíveis para o planejamento do futuro do território, para compreensão da dinâmica demográfica, para a elaboração de alternativas de ocupação do espaço e para a formulação de políticas públicas e programas setoriais e sociais. O quadro 3.2 a seguir sintetiza os processos/impactos, suas descrições, a situação atual e o cenário tendencial em 2030.

**Quadro 3.2 - Processos/Impactos, descrição, situação atual e cenários demográficos para 2030, Salvador.**

PROCESSOS / IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030
Taxa de fecundidade	Número de filhos por mulher	1,8 por mulher	1,5 por mulher
Nascimentos	% da população nascidos		
Crianças (0 a 14 anos)	Proporção de crianças (0 a 14 anos) na população total	15,6	7,6
Idosos	Proporção de idosos (65 anos ou mais) na população total	9,8	14,8
Pessoas com 80 anos ou mais	Número de pessoas com 80 anos ou mais	61 mil	80 mil
Razão de dependência	Proporção de dependentes (crianças e idosos) em	34,5	28,9



PROCESSOS / IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030
	relação a pessoas em idade ativa		
Envelhecimento da população	Maior participação de contingentes mais velhos na população total	Rápido processo em relação à média mundial	Salvador mantém a tendência ao envelhecimento de sua população, mas em ritmo mais lento que o Estado da Bahia.
População em idade de trabalhar	Pessoas de 15 a 64 anos na população.	Vem crescendo cada vez mais lentamente.	Continua crescendo e ainda é possível aproveitar tal processo como oportunidade.
Famílias	Tamanho das famílias	Fecundidade caiu a taxas abaixo da reposição da população e parece se estabilizar. Queda do número de filhos por mulher e famílias menores, de diferentes formatos.	Redução gradual do número de famílias com crianças pequenas, podendo resultar em menor pressão para saúde e educação infantil, permitindo melhoria na qualidade desses serviços. Maior diversificação do padrão dos formatos de famílias.
Densidade	Relação de habitantes por km <sup>2</sup>	Áreas historicamente densas	Tendem a se manter em crescimento, mesmo que a um ritmo menos acelerado
		Áreas com menor número de residentes são: Chame Chame/Jardim Apipema/Morro do Gato; São João do Cabrito; Bairro Guarani; Barra e Barra Avenida; e Valéria – área próxima a área de preservação ambiental da Bacia do Cobre/São Bartolomeu.	Áreas com menor variação de população mentem-se, exemplos citados da menor variação para a maior: Chame-chame, bairro Guarani, Barra e Barra Avenida, Valéria e Castro Alves.
População e expansão urbana e metropolitana	Participação percentual da população de Salvador e demais municípios	Crescimento proporcional a maior dos demais municípios metropolitanos em relação a Salvador	Mentem-se a tendência de crescimento proporcional a maior dos demais municípios metropolitanos em relação a Salvador

Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

Os dados constantes do quadro 3.2 precisam ser monitorados para verificar se as tendências são corroboradas ou revertidas. O acompanhamento e a atualização desses dados permitem monitorar hipóteses futuras para as componentes do crescimento demográfico: mortalidade, fecundidade e migração. Caso seja verificada mudança no comportamento

previsto para algum desses componentes, as projeções são revistas para incorporação das transformações ocorridas. O monitoramento das revisões das projeções de população do Brasil e das Unidades da Federação para atualizações das projeções da população Salvador é necessário para que essas projeções reflitam dados mais próximos da realidade.

Por fim realça-se que, ainda que o aumento do contingente populacional das cidades tenda a crescer, a Bahia permanece entre os estados menos urbanizados do país, com um grau de urbanização de 77,2%, ao final de 2030 (SEI 2019). A emergência sanitária de 2020 pode se tornar uma influência de redução no ritmo dessa tendência à urbanização e concentração de populações em grandes centros urbanos, com uma pequena retomada do crescimento da população em cidades médias e centros satélites às grandes cidades. Muitas pessoas podem optar por retornar a suas cidades de origem ao perder emprego nos grandes centros urbanos, ou mesmo a mudar para cidades menores em busca de um modo de vida diferenciado após o período de confinamento forçado, muitas vezes em domicílios sem condições mínimas de habitação.

### **3.1.4. Cenário demográfico metropolitano em 2030**

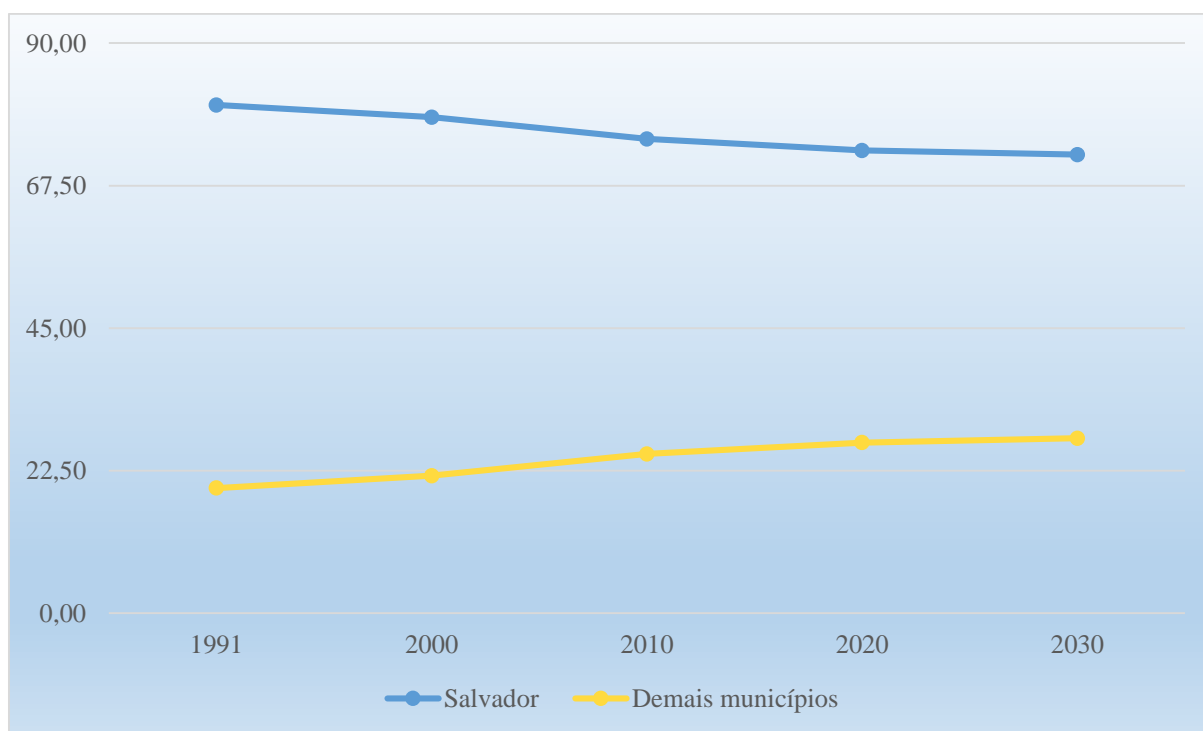
Análises populacionais na perspectiva da expansão urbana privilegiam a compreensão da dinâmica sobre o dado quantitativo. Esta tendência prevalece no caso de projeção da dinâmica populacional de Salvador em relação a outros municípios da RMS, as quais encontram-se no gráfico 3.11. A análise desse gráfico mostra que há uma tendência de ligeira desconcentração da metrópole para o horizonte 2030, pelo aumento relativo da população em outros municípios da RMS.

Considerando como base de comparação o ano do Censo Demográfico 2010, pode-se observar que a taxa de crescimento dos demais municípios continua mantendo larga frente, 9%, a maior que a taxa de crescimento de Salvador. Entretanto, na leitura percentual da evolução da população da RMS há uma pequena involução na participação da população dos demais municípios em relação aos números de 2010 e à projeção de 2030. A diferença é puxada pelas taxas de crescimento dos municípios de Camaçari, 1,21%aa, Dias d'Ávila, 1,20% aa, Lauro de Freitas 1,20%aa, Madre de Deus 1,20%aa, São Francisco do Conde, 1,19%aa e Pojuca 1,19%aa.

Desconsiderando os três últimos municípios incorporados à RMS, tem-se no Gráfico 3.5 a evidência da convergência das linhas, o que sinaliza crescimento proporcional a maior dos demais municípios metropolitanos. As projeções para 2030 e 2049, apresentadas mais adiante, confirmam a tendência já registrada com os dados dos censos Demográficos de 1991/2000/2010.

As densidades populacionais médias se mantêm crescentes para todos municípios metropolitanos, visto que esta é uma relação de duas variáveis e que, uma delas se mantém fixa – a área dos municípios -, então, verifica-se uma correspondência direta entre crescimento de população e crescimento de densidade. Analisando a variação das taxas de crescimento, estas denotam também taxas de crescimento de densidade correlacionadas, conforme Figura 3.10, que registra o crescimento populacional e a densidade em 2010 e 2030.

**Figura 3.10 - RMS: Participação percentual da população de Salvador e demais municípios. Equação 1.**



**Fontes:** IBGE, Censos demográficos 2000 e 2010; Estimativas 2018; Projeção população 2018; Projeções 2010-2030 pelo OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019b.

Observação: Não foram considerados os municípios de Mata de S. João, Pojuca e São Sebastião do Passé incorporados à RMS no Censo de 2010, para compatibilizar com o tratamento dos dados do Caderno Sociedade, Economia e território.

### 3.1.5. Cenários demográficos para Salvador em 2049

As projeções de população para 2030, e seus parâmetros, encontram-se apresentadas na seção anterior. De acordo com os dados do quadro 3.12, nota-se que o processo de urbanização tende a se intensificar no médio prazo, embora a Bahia tenda a permanecer entre os estados menos urbanizados do país, com um grau de urbanização de 77,2%, ao final de 2030 (SEI 2019). Registra-se ainda que se espera que os contingentes populacionais em Salvador comecem a diminuir só a partir de 2035. Este movimento pode levar a uma força de trabalho menos numerosa e mais envelhecida e tem gerado duas interpretações: por um lado, uma perspectiva mais otimista por aqueles que temem a superpopulação mundial e seus impactos socioambientais, e, por outro lado, outra pessimista por aqueles que acreditam que o crescimento populacional traz prosperidade econômica e desenvolvimento tecnológico.

A emergência sanitária de 2020 pode, todavia, se tornar uma influência de redução de ritmo dessa tendência à urbanização e concentração de populações em grandes centros urbanos, com uma pequena retomada do crescimento da população em cidades médias e centros satélites às grandes cidades. Muitas pessoas podem optar por retornar a suas cidades de origem, ao perder emprego nos grandes centros urbanos, ou mesmo por residir em cidades menores, onde podem ter um modo de vida diferenciado após o período de confinamento forçado.

Também associada à emergência da crise sanitária e de seus impactos sobre as populações preve-se uma redução do contingentes de população idosa. Outra previsão é de continuação de queda da taxa de natalidade.

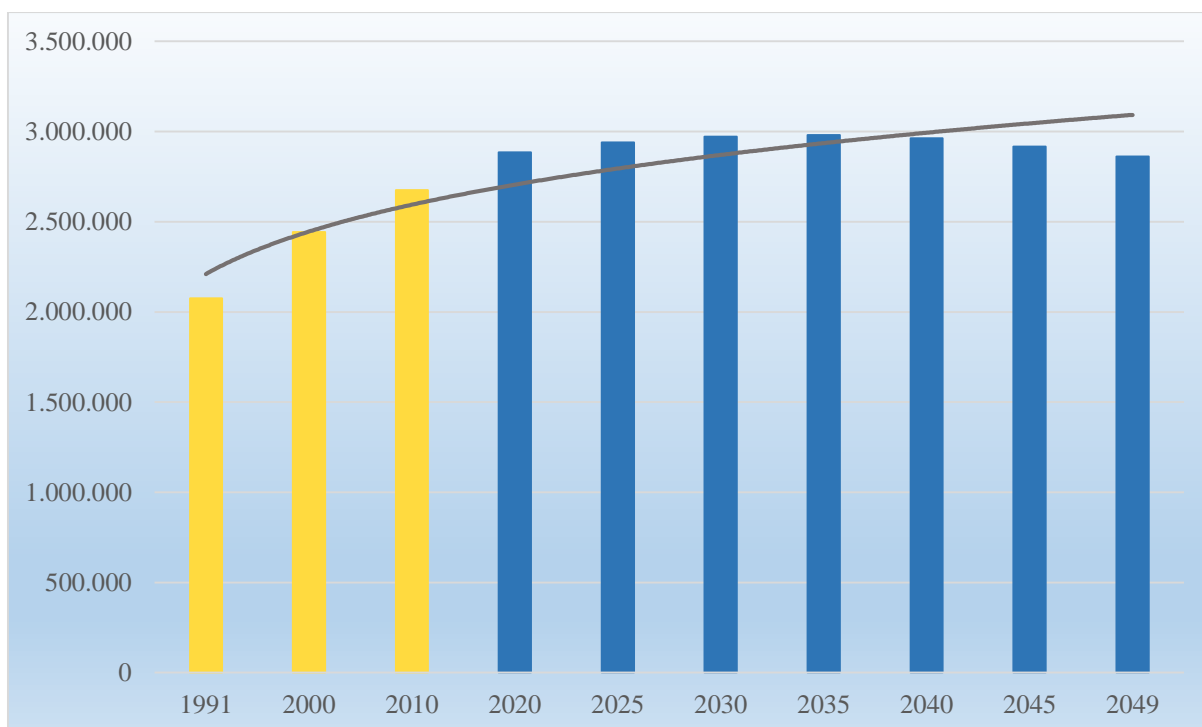
Assim, ao cenário demográfico para o município de Salvador, apresentado em seção anterior, construído a partir das revisões de 2018 de projeção da população, divulgadas pelo IBGE em 2019, que toma ainda como referência tendências, padrões e ritmo da transição demográfica para o Estado da Bahia, as quais constam também da seção anterior, acrescentam-se possíveis impactos sobre a população da cidade da crise sanitária e humanitária atual para projetar-se a população para 2049.

No cenário demográfico tendencial em 2030, Salvador cresce à taxa de 1,8% ao ano entre 1991 e 2000 e 0,9% ao ano entre 2000 a 2010 e a 0,8% ao ano entre 2010 e 2018. Esse último dado confirma, a desaceleração do ritmo de crescimento da capital. Apesar de cair, a taxa mantém-se positiva, no entanto, até 2030, ou seja, não há perspectiva de redução da população no médio prazo.

Todavia, com a perspectiva de continuidade da redução da taxa de natalidade e de impacto da pandemia da Covid-19 na sobrevivência de idosos, a probabilidade de redução da população na capital é grande, o que leva a estimar-se que a população de Salvador tende a se reduzir no horizonte mais longo de 2049. Na composição da população em 2049, verifica-se redução de crianças, jovens e idosos, e, concomitante, elevação da participação de pessoas de meia idade. Com a redução dos grupos etários mais jovens e mais velhos, esses grupos etários intermediários passam a pesar mais na composição populacional de Salvador, passando a representar também o maior contingente da força de trabalho..

A Figura 3.11 apresenta a evolução da população de Salvador entre 1991 e 2049. Com a perspectiva de continuidade da redução da taxa de natalidade, com um possível impacto negativo na sobrevivência de idosos com a pandemia atual e reforço da tendência de escolha de cidades menores para se viver, a taxa de crescimento da população de Salvador, entre 1991 e 2049, apresenta nova redução em comparação às taxas já mencionadas anteriormente, projetando-se uma população da ordem de 2.862.262 em 2049.

**Figura 3.11** - População residente e projetada, Salvador 1991-2049.

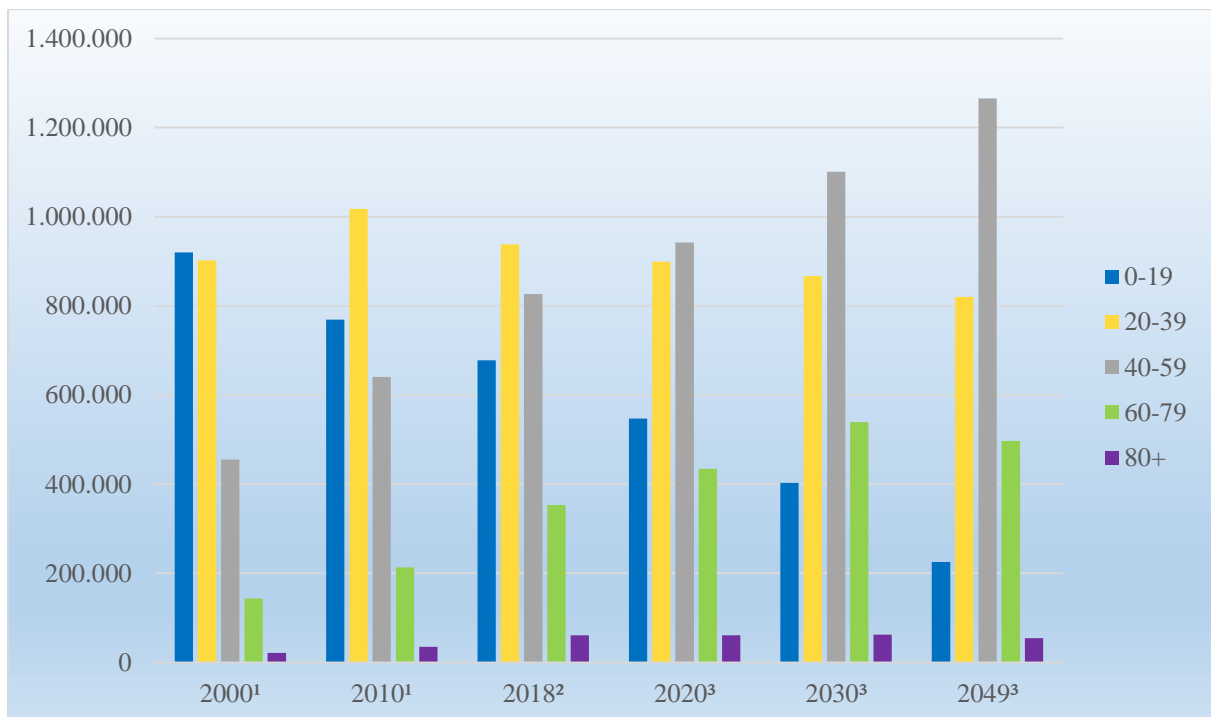


**Fontes:** IBGE/Censos demográficos 1991, 2000 e 2010/Estimativas de população 2018; Projeções para 2020 a 2049 elaborada pelos autores.

## Estrutura etária da população em 2049

Quanto à estrutura etária da população em 2049, prevê-se a redução da participação de crianças e jovens e pessoas idosas e a elevação na participação de pessoas de meia idade (Figura 3.12). Nesses grupos de idade intermediária já se encontra a maior parte da força de trabalho e sua participação tende a se manter importante em Salvador no médio e longo prazos. Portanto, investimentos públicos para ampliar os níveis médios atuais de escolarização da força de trabalho e a qualidade do ensino, assim como a implantação de programas de qualificação de mão de obra em meias larga escala e de atenção à saúde das pessoas em idade ativa devem fazer parte das prioridades de ações dos gestores públicos desde já.

**Figura 3.12** - População por grupos etários (2000,2010,2018,2030,2049).



**Fontes:** <sup>1</sup> IBGE/Censos demográficos 2000 e 2010/ <sup>2</sup> Estimativas de população 2018; <sup>3</sup> Projeções elaboradas pelo Observatório das metrópoles, 2020.

### 3.1.6. Síntese do Cenário demográfico de Salvador para 2049

Para os países menos desenvolvidos, como o Brasil, e, especialmente, as regiões menos desenvolvidas dentro do País, como a Bahia, a RMS e Salvador, os efeitos do declínio populacional fazem-se sentir mais lentamente do que nos países mais desenvolvidos, sobretudo da Europa. A mudança no regime demográfico é, no entanto, considerada uma das transformações sociais mais marcantes da sociedade brasileira nas últimas décadas. Essa mudança demográfica se revela, entre outros aspectos, pela redução das taxas de crescimento demográfico e pela mudança do perfil etário da população, com destaque para a tendência de crescimento dos grupos etários com mais de 65 anos de idade na população total – a chamada “tendência ao envelhecimento” da população.

Conforme explicitado no Caderno Sociedade, Economia e Território, desde o final dos anos 1960, como reflexo da intensificação do processo de urbanização da população brasileira, do aumento dos níveis de escolarização, do ingresso crescente da mulher no mercado de trabalho, da disseminação de meios contraceptivos e da difusão de novos padrões de família e consumo, as taxas de fecundidade mostram-se em queda. Estes fatores exercem um impacto maior sobre a evolução demográfica do que a redução da mortalidade infantil e o aumento da esperança de vida ao nascer, frutos da ampliação das redes de saúde e do conhecimento sobre doenças e riscos de morbidade. O Brasil ingressa em um estágio mais avançado da transição demográfica, com redução significativa das taxas de crescimento populacional, nas décadas seguintes à de 1960, e importantes mudanças na estrutura etária de sua população. Salvador acompanha a tendência nacional e estadual de transição demográfica, mas com especificidades de uma capital que ainda atrai imigrantes tanto do interior do Estado como de outras regiões do País.

Este quadro de transição demográfico mostrado nos cenários traçados para 2030 e 2049 é referencia crucial para o planejamento de estratégias de dinamização econômica e de redução de desigualdades após a pandemia de Covid-19.

Como já registrado, a população incentiva o desenvolvimento econômico por meio do consumo, que, também, é fortemente influenciado pelo perfil etário e pela renda disponível. As indicações de que a população em idade de trabalhar cresce no cenário de 2049, ainda mais do que no cenário de 2030, principalmente entre os grupos etários de meia idade – portanto, mais experientes e mais bem estabelecidos, ainda que carregando uma escolaridade média menor – podem levar a perspectivas otimistas de melhoria no consumo de bens e serviços no município.

Mudanças no perfil demográfico das cidades, incluindo Salvador, que passam a compor-se pela presença de pessoas idosas, reforça as implicações nos investimentos públicos em saúde e previdência. Essas implicações foram evidenciadas de forma acelerada com o advento da pandemia do coronavírus causador da Covid-19, que, nos primeiros momentos, atingiu pessoas idosas e com sistema imunológico fragilizado. O acompanhamento da dinâmica populacional já vinha, há muito tempo, indicando a necessidade de estruturação dos sistemas de saúde e redes urbanas para dar conta de necessidades dessas pessoas, o que foi explicitado com a pandemia. A descentralização das redes hospitalares da capital pode ser uma tendência futura a ser fortalecida. Nos últimos anos, a modelo de policlínicas e hospitais regionais já começa a se concretizar na Bahia, e pode ser fortalecido com a experiência da pandemia de Covid-19.

Os dados revelam ainda que o contingente de pessoas em idade de trabalhar é expressivo, o que magnifica a importância de investimentos em capacitação dessa força de trabalho, em melhoria da escolarização formal, em capacitação no uso de novas tecnologias, em capacitações desenhadas especificamente para os trabalhadores dos setores populares da economia urbana, em educação ambiental e em intermediação para colocação no mercado de trabalho, atividades que podem ser parte de políticas públicas municipais de médio prazo.

Além das oportunidades de melhoria da qualificação e das condições de empregabilidade da força de trabalho adulta e jovem em áreas tradicionais da economia de Salvador, como serviços, comércio, turismo, economia da cultura e criativa, educação e saúde, pessoas jovens, em especial, podem ser um importante recurso na mitigação dos riscos e na divulgação de informações dentro das comunidades populares durante e após momentos de crise. Ademais, ainda que a educação formal e não-formal estejam sendo profundamente afetadas – o que é tratado na seção a seguir –, a experiência de viver o isolamento social, o esgotamento emocional, e as ansiedades e o impacto em suas comunidades podem ser um aprendizado coletivo importante para uma cidade tão desigual como Salvador. Pessoas jovens representam um recurso e uma rede valiosa durante crises e emergências de saúde pública. O governo municipal pode reconhecer esse potencial da juventude de Salvador para, com treinamento, gerar oportunidades de trabalho e atuação conjunta dos jovens das periferias em conjunto com as autoridades de saúde para ajudar a quebrar cadeias de infecção em seus locais de residência.

Muitas pessoas jovens em situação de vulnerabilidade, como das comunidades mais pobres e de elevada densidade, em situação de rua, em detenção, vivenciam condições que as



colocam em grande risco de contrair a Covid-19 e outras doenças infecciosas. Elas também têm limitado acesso à tecnologia, à educação e à informação, inclusive sobre como mitigar sua exposição ao vírus. Políticas sociais de curto prazo podem envolver iniciativas como:

- Apoio a pessoas jovens na comunicação sobre riscos e engajamento virtual comunitário.
- Fortalecimento da capacidade de organizações de jovens de se engajarem de forma segura, efetiva e significativa, incluindo trabalhadores sociais e comunitários e assistentes de equipes de saúde profissional, quando necessário e possível. Tais organizações podem atuar em momentos de crise, mas também podem conformar núcleos locais de governança a partir da base comunitária.
- Garantia de que medidas estejam presentes para prevenir, proteger e mitigar as consequências de todas as formas de violência, estigma e discriminação contra adolescentes e jovens – especialmente meninas e jovens mulheres – durante a quarentena e processos e procedimentos de auto-isolamento. Tais ações podem fazer parte de políticas sociais de médio e longo prazos que são pouco presentes atualmente em Salvador.

Especificamente sobre as diferentes formas de como a pandemia de Covid-19 tem afetado mulheres e homens, as desigualdades existentes tendem a ser agravadas para mulheres e meninas, assim como a discriminação de outros grupos em situação de vulnerabilidade, como pessoas com deficiência e pessoas em extrema pobreza. A experiência de surtos anteriores, como de dengue e zika vírus, demonstram as diferenças entre homens e mulheres no acesso aos cuidados de saúde. Mesmo que as mulheres façam a maior parte das atividades de controle da comunidade contra o espalhamento do vírus, elas terminam sendo mais expostas a riscos. Por outro lado, os homens tendem a buscar menos os serviços de saúde como resultado de normas rígidas de gênero, implicando atraso na detecção e no acesso ao tratamento para o vírus. No contexto de tais normas, os homens também podem sentir pressão diante das dificuldades econômicas resultantes do surto e da incapacidade de trabalhar, causando tensões e conflitos no lar. Casos de violência doméstica têm crescido no mundo inteiro e, em cidades que têm registros elevados dessas violências, tendem a se agravar. Necessidades de homens e mulheres variam devido às diferentes necessidades físicas, culturais, de segurança e sanitárias. O reconhecimento dessas diferenças relacionadas a gênero e geração devem fazer parte das ações imediatas e entrar na agenda futura de políticas sociais de Salvador, seguindo a proposta de uma Salvador menos desigual no futuro, já a partir da experiência vivida com a pandemia.

## 3.2. Economia: condicionantes, varredura do campo dos possíveis e cenários

Se definir cenários é um desafio, por implicar pensar o futuro, a eclosão da pandemia da Covid-19 torna tal tarefa mais carregada de incertezas e, portanto, mais difícil de realizar. Apesar das dificuldades, projetos de transformação da realidade têm como pré-requisito o estabelecimento de cenários.

De uma perspectiva mais global, conforme registros em seção anterior deste Caderno, além das tendências retomadas e de outras acrescentadas na seção de abertura dos cenários temáticos e globais, adicionam-se outras no sentido de mais bem qualificar o projeto de desenvolvimento de Salvador no Plano Salvador 500. As novas tendências aqui referidas são: (i) maior centralidade nas agendas sociais e governamentais de projetos de desenvolvimento local e sustentável; (ii) maior utilização de fontes de energias limpas; (iii) maior centralidade de formatos e modelos de organização, mais enxutos, flexíveis e responsivos, com base nas Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC); (iv) priorização de negócios nas áreas de biotecnologia, da economia da cultura, de educação, ciência e tecnologia; (v) reenquadramento do segmento de logística em projetos de desenvolvimento; (vi) fortalecimento da demanda de produtos/serviços com selos de denominação de origem;

Quanto ao novos modelos de negócios, a pandemia tem estimulado o maior espraiamento de muitas novas formas de atender às demandas por serviços e por bens, viabilizadas pelas TIC. Especificamente com o olhar sobre a economia da cidade, dentre essas novas formas ressaltam-se:

- (i) *Aprendizagem remota*: a fim de recuperar o tempo perdido durante a quarentena para se qualificar, diversas pessoas tendem a demonstrar interesse por essa modalidade de ensino. Contudo, a manutenção desse segmento na preferência do consumidor depende do aumento da satisfação com o conteúdo apresentado e a forma de exposição. Essa é uma tendência que se observava há algum tempo, mas que se expande após a quarentena;
- (ii) *e-commerce*: de modo geral, a impossibilidade de um contato direto no ato da compra tem impulsionado compradores e vendedores ao mercado digital. Porém, em um cenário pós-pandemia, a tendência é de que bens que não necessitem de teste ou conferência continuem a ser comercializados pelas plataformas virtuais. Um exemplo são os cosméticos e itens para cuidado pessoal, em detrimento, por exemplo, de vestuário e calçados.

- (iii) *contactless payment*: a ausência de contato com superfícies (*contactless payment*) é uma tendência que se observa há algum tempo (pagamento pelo cartão virtual, máquinas que fazem leitura do chip sem precisar do toque, pagamento virtual para compras delivery). Contudo, após a pandemia esse segmento deve ganhar força, levando a reboque, bancos e plataformas financeiras digitais que já adotam esse formato de pagamento.
- (iv) *aplicativos de atividade física*: academias e espaços para treinamento físico estão entre as atividades com maior probabilidade de contaminação pelo novo coronavírus devido ao compartilhamento dos equipamentos de prática de física. Essa característica pode impulsionar uma parte significativa da população, que já pratica atividades físicas, a utilizar aplicativos virtuais com essa função. A questão da adaptação do treinamento à rotina e ao espaço individual são pontos positivos para adoção dessa modalidade de serviço virtual, além do acompanhamento de um especialista durante o período de treinamento;
- (v) *teletrabalho e web meeting*: a obrigatoriedade do isolamento social também nos espaços profissionais direciona as empresas e corporações a adoção do trabalho remoto. Nesse sentido, a utilização de ferramentas de reuniões e encontros virtuais (*web meeting*) tem ganhado espaço devido ao baixo custo de adesão e à facilidade de utilização. A adequação de determinados serviços ao ambiente do home office reforça a tendência de ampla utilização dessas ferramentas virtuais em um cenário pós-pandemia;
- (vi) *sistema delivery*: a suspensão das atividades de bares e restaurantes impulsiona diversos estabelecimentos ao sistema de delivery. A prestação de serviços pelo sistema delivery deve crescer no período que perdurar a pandemia com a utilização de aplicativos de alimentação, mas também em plataformas e cadeias (ainda que de baixo nível de estrutura e organização) para entrega de itens e bens comercializados nas plataformas digitais. Caso seja confirmada a confiança da população na qualidade do serviço ofertado, serviços ligados ao transporte e armazenagem apresentam tendência de crescimento mesmo em um cenário sem a Covid-19.
- (vii) *refluxo das grandes correntes de turismo e crescimento de novos nichos baseados na experiência do lugar*: a pandemia tem afetado fortemente o segmento de turismo e a experiência pode tornar as pessoas mais seletivas em suas escolhas de viagens a lazer, reorientando as preferências do turismo de grandes resorts e de grande escala para o turismo de raiz, turismo religioso, turismo de proximidade, que tendem a ser mais viáveis a oferta em pequena escala, por organizações locais e mais impactantes em termos das experiências vividas.

Outro enquadramento necessário, tendo em vista a formulação de cenários para o Plano Salvador 500, é sobre as expectativas em relação à evolução e ao controle da pandemia da Covid-19. Quanto a essa evolução, especialistas consideram que a recessão provocada pela Covid-19 pode assumir três formas: V, U e W. Na forma V, o cenário mais otimista, retrata a situação em que se tem uma queda pronunciada, mas também a recuperação é pronunciada e rápida, ou se tem um cenário na forma de U, considerado por especialistas o mais provável, quando a recuperação é difícil, mas com o tempo se sai e se volta a um nível igual ao anterior. Por fim, a recessão na forma de W indica a alternância entre quedas e altas, em função, por exemplo, do relaxamento de medidas de distanciamento social, seguido de elevação do número de infectados e, conseqüentemente, de retorno às medidas restritivas de circulação de pessoas e de funcionamento dos negócios. Neste tipo de cenário, a recuperação é mais lenta e difícil. “O W é quando se entra e sai e depois volta-se a entrar (em recessão) (...)” A recuperação final não ocorre, e no meio há um momento de aceleração que não se sustenta e (a economia) volta a cair.”(GOZZER, 2020)<sup>92</sup>. Os cenários propostos para Bahia e para Salvador incorporam essas três possibilidades.

Novo enquadramento deriva dos prognósticos sobre a economia mundial e brasileira em 2020/2021. Esses prognósticos são aqui incorporados via dados da CEPAL (2020) e outros colhidos em apresentação realizada pelo Presidente do Banco Central do Brasil em maio de 2020 em reunião com Instituições dos Comitês de Indústrias<sup>93</sup>.

Todas as tendências registradas colocam enormes desafios ao Plano Salvador 500, que ambiciona tornar a cidade menos desigual. A seguir as questões de economia mais gerais com foco, principalmente, nos países da América e do Caribe e no Brasil são apresentadas. Os dados dessa próxima seção criam o enquadramento dentro do qual os cenários da Bahia e de Salvador para 2020/2021 se delineiam.

---

<sup>92</sup> Gozzer, S. Crise e coronavírus: v, u ou w, os 3 cenários possíveis para a recuperação econômica após a pandemia de covid-19. Publicado em 10 de maio de 2020. Disponível: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52445365>. Acesso: 22 de julho de 2020

<sup>93</sup> Slides apresentação presidente do BC apresentados em reunião de 21 de maio de 2020 com Instituições dos Comitês de indústrias. Disponível: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN\\_21.5.2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN_21.5.2020.pdf). Acesso 22 de maio de 2020.

### 3.2.1. Condicionantes macroestruturais dos cenários econômicos pós Covid-19 para América Latina, Caribe e Brasil

Em um momento de vulnerabilidade macroeconômica das economias da América Latina e do Caribe, a pandemia da Covid-19 agrava os prognósticos em relação ao futuro. Antes da pandemia, entre 2010 e 2019, a taxa de crescimento do PIB regional já decresce de 6,0% à 0,2%, apresentando o pior resultado no subperíodo de 2014 a 2019 (0,4%). Os cenários, então projetados, com base nessas taxas de crescimento não se mostram muito promissores a essas economias.

Se esses cenários já não eram muito promissores, após a deflagração da nova pandemia, os prognósticos agravam-se. Os principais fatores macroeconômicos que concorrem para o agravamento das condições econômicas e sociais pós pandemia são:

- (i) Gastos fiscais: pequeno espaço para realizar tais gastos em função do grande endividamento, do crescente pagamento de juros da dívida e de limites à arrecadação fiscal. Alguns números do período pré-pandemia, no final de 2019, reforçam essa percepção. A dívida pública do Brasil, por exemplo, situa-se em 75.8% do seu PIB, de acordo com a CEPAL (2020)<sup>94</sup>, e um pouco abaixo de 60,0% de acordo com o Banco Central do Brasil<sup>95</sup>. Essas dificuldades magnificam-se no pós pandemia, tendo em vistas a adoção de um amplo conjunto de medidas emergenciais de apoio à saúde e de preservação da produção, dos empregos e da renda, que tendem a restringir a receita pública e, ao mesmo tempo elevam os gastos públicos. Pelo lado da receita pública e no caso do Brasil, ressaltam-se a implementação de reduções e desonerações temporárias de impostos e contribuições sobre bens necessários ao combate da pandemia; suspensão de pagamentos de dívidas previdenciárias; e diferimento, por alguns meses, de diversos impostos e tributos. Ainda como o foco no Brasil, quanto aos gastos públicos, destacam-se a ampliação do Programa Bolsa Família; o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; o Auxílio Financeiro Emergencial à população carente e aos trabalhadores informais; o Programa Emergencial de Suporte a Empregos; a ampliação de recursos e transferências a estados e municípios para ações de saúde; o diferimento do prazo de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de

94 CEPAL, N. U. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. 2020.

95 Slides apresentação presidente do BC apresentados em reunião de 21 de maio de 2020 com Instituições dos Comitês de indústrias. Disponível: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN\\_21.5.2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN_21.5.2020.pdf). Acesso 22 de maio de 2020.

Serviço (FGTS); a redução temporária nas contribuições do Sistema S; e diversas medidas de ampliação e barateamento do crédito, inclusive com ampliação de garantias pelo Tesouro Nacional para empréstimos a micro, pequenas e médias empresas. (IPEA, 2020<sup>96</sup>).

- (ii) Baixa capacidade de resposta a políticas fiscais: dentre os países da América Latina e Caribe, o Brasil encontra-se posicionado nos últimos lugares em termos de efetividade das políticas fiscais (CEPAL, 2020)<sup>97</sup>.
- (iii) Redução de recursos para financiar o desenvolvimento: em consequência dos itens (i) e (ii) anteriores, como fica evidente da redução dos gastos governamentais em saúde, em educação e em investimentos (CEPAL, 2020)<sup>98</sup>.
- (iv) Endividamento do setor privado muito elevado: entre 31 de dezembro de 2001 e 30 de dezembro de 2019 (pré pandemia), a dívida dos setores privados na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México eleva-se de 688 a 2.445 milhões de dólares, o que é acompanhado por redução de rentabilidade da maioria de suas empresas (entre 47% a 62% de 2.241 empresas), entre 2020 e 2016 (CEPAL, 2020)<sup>99</sup>. Este quadro tende a piorar também no caso do Brasil.
- (v) Rigidez das taxas de juros: resultados poucos expressivos derivados dos esforços de governos de influenciar a queda das taxas internas de juros. Em que pese muitas medidas acionadas de política monetária, as taxas de juros ativas permanecem estáveis e os recursos para crédito contraem-se (CEPAL, 2020). No Brasil, por exemplo, o Copom, em reunião dos dias 5 e 6 de maio de 2020, reduz a taxa básica de juros em 0,75 ponto percentual, situando-a em 3,00% a.a (Copom, 2020)<sup>100</sup>, mas os efeitos dessas redução sobre as taxas de financiamento investimentos produtivos e ao consumo das famílias não mudam de forma expressiva.

---

96 IPEA. Brasil pós covid 19. Contribuições do Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, 2020. Disponível: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36143](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36143). Acesso: 31 de julho de 2020.

97 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

98 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

99 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

100 Copom. Ata da 230ª Reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil. 5 e 6 de maio de 2020. Disponível: Ata da 230ª Reunião do Comitê de Política Monetária (Copom). Acesso: 10 de maio de 2020.

Sinalizado o comportamento projetado dessas variáveis econômicas-chave para América Latina e Caribe, com destaques para o caso do Brasil, sublinha-se que essas variáveis funcionam como fatores restritivos ao desenvolvimento e à retomada do crescimento da economia pós pandemia. Para balizar o processo de escolhas inerente à construção de cenários para o pós pandemia, torna-se, assim, mais importante ainda contextualizar o Brasil no mundo na era da Covid-19, o que se faz na próxima seção, com base em outras variáveis, que não as gerais antes descritas.

### **3.2.2. Varredura do campo dos possíveis pós Covid-19: variáveis externas e internas ao Brasil**

A varredura do campo dos possíveis envolve traçar a evolução prevista para variáveis externas e internas ao Brasil, que afetam seu desempenho econômico. Inicia-se com o mapeamento das variáveis externas.

#### **Variáveis externas**

##### **Comércio internacional**

A organização Mundial do Comércio (OMC) prevê redução entre -13% e -20% do comércio mundial em 2020, muito maior do que a queda de -12,9% de 2009, que se verifica na crise financeira mundial de 2008-2009. Em função dessa nova previsão, a CEPAL (2020)<sup>101</sup> atualiza suas projeções para região, estimando que o valor das exportações regionais cai cerca de -15%, devido à redução de preços da ordem de -8,8% e de -6% de contração no volume exportado. O efeito previsto para a América Latina e Caribe é um pouco menor que o previsto para o mundo e para a União Européia, muito menor do que o previsto para a China e superior ao previsto para os Estados Unidos (Tabela 3.2).

---

<sup>101</sup> CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

**Tabela 3.2** - América Latina e Caribe: efeitos da Covid-19 nas exportações de bens ao mundo e parceiros selecionados: prognósticos para 2020 (Em %).

Destinos	Projeções atualizadas	Setores e países mais afetados
Mundo	-14,8	
China	-24,4	Produtos agrícolas e agroindustriais (Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai); Produtos minerais do Chile e Perú.
Estados Unidos	-11,6	Manufaturas (México, Costa Rica)
União Europeia	-16,1	Produtos minerais (Chile, Colômbia, Equador, Perú); Produtos agrícolas e agroindustriais (Argentina, Brasil, Chile, Perú)
América Latina e Caribe	-14,5	Manufaturas de produtos de baixa e média tecnologias.

**Fonte:** Comissão Económica para América Latina e o Caribe (CEPAL)102.

a Assumem-se as seguintes taxas de crescimento:

b -2,0% (mundial), -3,8% (Estados Unidos), -4,2% (Japão), -5,7% (União Europeia, 27 países), 1,8% (China) y -5,3% (América Latina e Caribe), mais uma redução média de 18% na cesta de exportação de produtos primários da região.

O mercado de *commodities*, especialmente o de petróleo, tende a ser severamente atingido com redução prevista de 87% de abertura de novos poços e aceleração dos preços de transporte de combustíveis. Esse prognóstico da CEPAL (2020)<sup>103</sup> encontra reforço em apresentação do presidente do Banco Central do Brasil que indica queda expressiva da demanda de petróleo assim como de sua oferta<sup>104</sup>. A previsão da CEPAL (2020) é de que as exportações de petróleo caem mais (-19,2%) do que as de minerais (-16,7%) e de produtos agroindustriais (-10,2%). No caso do Brasil, prevê-se uma redução de -15,1% nas exportações, resultante de queda no volume exportado da ordem de -7,0% e de -8,1 de preços (Tabela 3.3).

102 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

103 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

104 Slides apresentação presidente do BC apresentados em reunião de 21 de maio de 2020 com Instituições dos Comitês de indústrias. Disponível: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN\\_21.5.2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN_21.5.2020.pdf). Acesso 22 de maio de 2020.



**Tabela 3.3 - América Latina e Caribe: efeitos da Covid-19 nas exportações de bens por sub-regiões e países de exportações principais, prognóstico para 2020 (Em %).**

Produtos/Região/Região/País	Volume	Preço	Valor
Exportações de petróleo	-4,7	-14,6	-19,2
Exportação de minerais	-7,4	-9,3	-16,7
Exportações de produtos agroindustriais	-6,2	-4,0	-10,2
América do Sul	-6,0	-11,6	-17,6
Brasil	-7,0	-8,1	-15,1
México	-6,0	-5,7	-11,6

**Fonte:** Comissão Económica para América Latina e Caribe (CEPAL)105.

a assumem-se as seguintes taxas de crescimento para 2020: -2,0% (mundial), -3,8% (Estados Unidos), -4,2% (Japão), -5,7% (União Europeia, 27 países), 1,8% (China) y -5,3% (América Latina e Caribe), mais uma redução média de 18% na cesta de exportação de produtos primários da região.

## Fluxos de capital

Deterioração comparável e, talvez maior, à vivida na crise financeira mundial de 2008-2009. Na América Latina, uma das faces dessa deterioração se mostra pela diminuição de quase 80.000 milhões de dólares dos fluxos de capital estrangeiro em 2020 em relação a 2019, ao lado de saídas líquidas nos fluxos em carteira e em outras inversões de não residentes. Novamente, a apresentação do presidente do Banco Central do Brasil, em reunião com Instituições dos Comitês de Indústrias, em 21 de maio de 2020<sup>106</sup>, confirma a acentuação dos fluxos de saída de capitais de países emergentes pós Covid-19.

## Variáveis internas

### Emprego e renda

O Brasil apresenta elevadas taxas de desemprego. Além disso, o contingente de trabalhadores ocupados em atividades sem qualquer tipo de cobertura da seguridade social é também expressivo. Esses grupamentos de ocupados sem amparo da seguridade social e de desocupados mantêm-se estável, em torno de 50,0 da PEA, nas últimas três décadas. Essa

105 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

106 Fonte: slides apresentação presidente do BC apresentados em reunião de 21 de maio de 2020 com Instituições dos Comitês de indústrias. Disponível: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN\\_21.5.2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN_21.5.2020.pdf). Acesso 22 de maio de 2020

estabilidade desses contingentes de trabalhadores em relação à PEA evidencia a insuficiência do modelo econômico hegemônico de gerar empregos em quantidade e qualidade para ocupar a PEA do Brasil de forma digna. O fordismo se realiza no Brasil de forma incompleta.

Em tempos de pandemia, pesquisa divulgada pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) indica que 40% dos entrevistados já declaram que suas rendas estão afetadas pela pandemia, sendo que 23% dizem ter perdido totalmente a renda e outros 17%, parte dos rendimentos. De acordo com esses dados, quatro em cada 10 brasileiros acima de 16 anos perdem poder de compra desde o início da pandemia. Os dados da mesma pesquisa da CNI mostram ainda que três em cada quatro consumidores vão manter redução no consumo no pós-pandemia (CNI. Três em cada quatro consumidores vão manter redução no consumo no pós-pandemia. Disponível: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/tres-em-cada-quatro-consumidores-vaio-manter-reducao-no-consumo-no-pos-pandemia/>. Acesso: 10 de maio de 2020).

Mas não só fatores da conjuntura associada à pandemia afetam a variável emprego e renda no Brasil. O Brasil resente-se muito da ausência de universalização de prerrogativas relacionadas ao trabalho assalariado, que passa a cobrir os principais riscos sociais, incluindo os trabalhadores e suas famílias, conforme registros do Caderno Sociedade, Economia e Território.<sup>107</sup> Além de aumento do contingente de desempregados de sua força de trabalho devido à pandemia, o contingente expressivo de sua PEA que sobrevive fora de seu mercado formal de trabalho, cresce e se fragiliza ainda mais durante a pandemia.. Para se ter o quadro mais realista dessa problemática alguns dados sobre o emprego formal, desemprego e as ocupações nos setores de economia popular, pré pandemia, são alinhados a seguir:

- (i) os empregados na economia formal (trabalho protegido) correspondem, em média, a 45,7% no Brasil, a 28,2% na Bahia e a 47,7% na RMS<sup>108</sup>, entre 1992 e 2015;
- (ii) os trabalhadores desprotegidos (sem cobertura de seguridade social) e desempregados equivalem a 54,3%, 71,7%, 52,3%, em média, da PEA do Brasil, da Bahia e da RMS, respectivamente, em igual período.
- (iii) esses dados mostram que, não só as taxas de desocupação são elevadas, mas igualmente elevado é o contingente de trabalhadores que opera à margem do mercado formal de trabalho.

---

107 CASTEL, R.. As transformações da questão social. In: BELFIORI-Wanderley, M; YAZBEK. M.C.; BÓGUS, L. (orgs). **Desigualdade e questão social**. São Paulo: EDUC, 2013.apud KRAYCHETE, G. ECONOMIA DOS SETORES POPULARES EM SALVADOR, 2019 b.

108 Média aritmética das participações percentuais dos trabalhadores da economia formal (com carteira assinada) nos anos de 1992, 2002, 2008 e 2015.

- (iv) em relação à população urbana ocupada em 2019, o contingente de trabalhadores urbanos da economia dos setores populares corresponde a 21,8% no Brasil, 25,65% na Bahia e 25,0% na RMS.

As precariedades do emprego formal no Brasil, por outro lado, agravam-se em função de dois eventos de alta relevância e que produzem efeitos estruturais que merecem ser acompanhado no projeto de futuro da cidade do Salvador. O primeiro deles tem a ver com os impactos de sucessivas reformas da previdência sobre os trabalhadores e seu mercado de trabalho. Essa questão de precarização das condições do trabalho no Brasil é retomada mais adiante. O segundo, que também impacta de maneira muito pronunciada sobre os trabalhadores da economia dos setores populares, ocorre por força da pandemia e de seus efeitos sobre o tecido produtivo.

Em relação à mão de obra empregada no setor formal, as empresas brasileiras são autorizadas, por Medida Provisória (MP-936/2020) do governo, de proteção do emprego e da renda<sup>109</sup>, a reduzir por 90 dias, entre 25, 50 e 70%, a jornada e salários de trabalhadores durante a pandemia. A MP 936/2020 permite ainda a suspensão do contrato de trabalho por até 60 dias, dividido em até 2 períodos de 30. Tais medidas acabam de ser renovadas pelo governo brasileiro por igual período.

O trabalhador, no caso de redução de salário, ganha complementação salarial calculada com base no salário desemprego, paga pelo governo, e fica estável no emprego por igual período, enquanto que no caso de suspensão de contrato recebe um benefício emergencial com valor fixo de R\$ 600,00. O governo institui também o “Auxílio Emergencial” de R\$ 600,00 pagos em três parcelas, dedicado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados. Já aprovado pelo Congresso Nacional, o projeto de ajuda de R\$ 3 bilhões ao setor cultural durante a crise causada pelo coronavírus está a depender da sanção do Presidente da República. Os recursos destinam-se aos estados, municípios e ao Distrito Federal, para pagamento de renda emergencial para os trabalhadores do setor, em subsídios mensais para manutenção dos espaços e em outros instrumentos como editais, chamadas públicas e prêmios<sup>110</sup>.

---

109 Abrange todos empregadores, com exceção de órgãos públicos, empresas estatais e organismos internacionais.

110 Câmara aprova ajuda emergencial de R\$ 3 bilhões para o setor cultural durante pandemia. Disponível:

<https://www.camara.leg.br/noticias/664543-camara-aprova-ajuda-emergencial-de-r-3-bilhoes-para-o-setor-cultural-durante-pandemia>. Acesso: 27 de maio de 2020.

## Setores econômicos

Os efeitos negativos da Covid-19 sobre a economia são gerais, mas de intensidade variada por setor. Conforme a intensidade de efeitos vivenciados, os setores produtivos podem ser divididos em: (i) os menos afetados: agropecuária, caça, pesca e silvicultura, que no Brasil, segundo CEPAL (2020)<sup>111</sup>, representam 7,9% do PIB; (ii) os medianamente afetados: mineração, manufaturas, serviços de eletricidade, gás e água, construção civil, serviços empresariais e alugueis, administração pública, serviços sociais e pessoais, que no Brasil, segundo CEPAL (2020), representam 75,8% do PIB; (iii) os mais afetados: comércio, manutenção de equipamentos, hotéis e restaurantes, transporte, armazenagem e comunicações e serviços em geral, que no Brasil, segundo CEPAL (2020)<sup>112</sup>, representam 21,4% do PIB.

Já de acordo com o Presidente do Banco Central do Brasil, os prognósticos para os setores de comércio e de serviços são muito graves, com desacelerações de taxas de crescimento em março, seja do varejo total, seja de não duráveis, cuja curva fica abaixo da curva do varejo total, seja do varejo de não duráveis, cuja curva situa-se acima da curva do varejo total. Os serviços apresentam desempenho pior em comparação ao comércio, inclusive em termos de recuperação. Esses dados corroboram a divisão de setores impactados pela crise da Covid-19 pela Cepal (2020)<sup>113</sup> e dão novas balizas para se pensar cenários para a Bahia e para Salvador.

No Brasil, dados apresentados pelo Presidente do Banco Central, em reunião de 21 de maio de 2020 com Instituições dos Comitês de indústrias<sup>114</sup>, já permitem ver uma forte desaceleração do consumo na produção de veículos, cimento, têxteis e bebidas e quedas menos acentuadas na indústria química, de alimentos e metalurgia, entre 01 de março a 01 de abril. Em maio, há uma leve recuperação. Os dados apresentados corroboram a apostulação de que os impactos da Covid-19 variam de setor a setor. O consumo de energia elétrica pelos setores econômicos também enfrenta contração, com as indústrias automotivas e têxteis registrando as maiores quedas de consumo.

---

111 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

112 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

113 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

114 Fonte: slides apresentação presidente do BC apresentados em reunião de 21 de maio de 2020 com Instituições dos Comitês de indústrias. Disponível: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN\\_21.5.2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN_21.5.2020.pdf).

## Fluxos de capitais

Os problemas de fluxo de capitais no Brasil, já graves, tendem a piorar com a crise econômica mundial deflagrada pela pandemia do SARS-CoV-2. Essa crise reflete-se tanto no mercado de ações quanto de títulos do governo. A taxa de câmbio sobe a apatamares impensáveis, o que tem exigido sucessivas intervenções de compra da moeda pelo Banco Central.

## Reformas estruturais

As estratégias de implementação das grandes reformas estruturais vão se efetivando. Em 2016, é aprovada a reforma trabalhista e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos (EC-95). Aprovada em 2017, a reforma trabalhista (Lei 13.467) altera dispositivos da CLT com vistas a flexibilizar o mercado de trabalho e simplificar as relações entre trabalhadores e empregadores. Algumas das novas regras são: os acordos coletivos passam a prevalecer sobre a legislação; extinção da contribuição sindical; a jornada de trabalho pode ser agora pactuada em 12 horas de trabalho e 36 horas de descanso, respeitadas as 220 horas mensais; as férias, de 30 dias corridos por ano, agora podem ser parceladas em até três vezes; legaliza o trabalho intermitente, com direito a férias, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), contribuição previdenciária e 13º salários proporcionais<sup>115</sup>.

A reforma da previdência, já implantada, traz mais flexibilização das condições de trabalho, aumenta a idade para aposentadoria de homens (antes 60 anos, agora 65anos) e mulheres (antes 60 anos, agora 62 anos), muda as regras para cálculo do valor dos benefícios – o valor pago como aposentadoria só é integral quando o solicitante atingir 35 anos de contribuição (no caso dos homens) ou 30 anos (para as mulheres), elevam-se as alíquotas de pagamento de previdência para trabalhadores da iniciativa privada e do setor público, e restringem-se as regras de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Note-se que essa reforma caminha na contramão das regras salariais fordistas, em nome da necessária flexibilização e atualização da economia brasileira, mas que, em sociedades em que a regra salarial não se universaliza, como o caso da brasileira, pode produzir efeito contrário, precarizando e onerando mais ainda o trabalhador brasileiro.

---

<sup>115</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/02/aprovada-em-2017-reforma-trabalhista-alterou-regras-para-flexibilizar-o-mercado-de-trabalho>. Acesso: 01 de agosto de 2020.

A reforma tributária constitui-se em desafio, historicamente postergado, e tem sido alvo de “negociações” no âmbito do Congresso Nacional, em torno de propostas que vão desde uma mera simplificação no regime de impostos nacional, com a fusão de muitos impostos em um só, a propostas mais amplas de reforma fiscal e de tributação da riqueza. A discussão desses diferentes projetos de reforma entra na pauta do dia do Congresso Nacional em julho de 2020. O governo federal, após um longo período de ausência desta discussão no Congresso, encaminha seu primeiro projeto que prevê apenas a fusão de impostos federais. Alguns analistas consideram que, embutida na proposta de taxação das transações digitais, está a recriação de imposto equivalente à CPMF. Há conjecturas também de possível aumento da carga tributária com maior apoio aos ganhos líquidos do capital financeiro. Os presidentes da Câmara, Rodrigo Maia, e do Senado, Davi Alcolumbre, afirmam publicamente que não há espaço para recriação da CPMF, mas os horizontes das negociações ainda estão pouco claros. Ambos os presidentes prometem a votação desta reforma ainda em 2020.

Também a política de privatização ganha novo reforço, tendo sido aprovado o marco legal de saneamento que abre a possibilidade de atuação de empresas privadas na área, em um quadro de reversão de privatizações desses sistemas no mundo<sup>116</sup> como em Paris, em Berlim e em Buenos Aires, assim como outros projetos de privatizações que alcançam a Petrobras, a Casa da Moeda, os Correios e até do Banco do Brasil. Analistas apontam que a aprovação do novo marco regulatório do saneamento, em 15/07/2020<sup>117</sup>, abre a possibilidade de que o processo de privatização na área de saneamento básico avance. O Governo celebra esta aprovação como um marco para resolver os graves problemas de saneamento básico que afligem a grande maioria da população, que fica mais exposta durante a pandemia<sup>118</sup>. Estudo anterior a aprovação deste novo marco evidencia que “a política tarifária é ineficiente e iníqua. O modelo do leilão é muito relevante para a determinação dos preços futuros e deve privilegiar a menor tarifa como critério de escolha. A regulação, além de instável e confusa, está incompleta” (MELLO, 2005, p.1).<sup>119</sup> A Agência Nacional de Águas (ANA) passa a ser a reguladora do sistema, atuando no sentido de garantir a segurança hídrica do país e a definição

---

116 Projeto que leva a privatização do saneamento põe o Brasil na contramão do mundo. Disponível: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2020/01/privatizacao-saneamento-fracassou-mundo/>. Acesso: 27 de julho de 2020.

117 [https://www.gov.br/pt-br/@\\_@search?Subject%3Alist=Novo%20Marco%20Legal%20do%20Saneamento](https://www.gov.br/pt-br/@_@search?Subject%3Alist=Novo%20Marco%20Legal%20do%20Saneamento). Acesso: 01 de agosto de 2020.

118 Novo marco de saneamento é sancionado e garante avanços para o país. Disponível: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/07/novo-marco-de-saneamento-e-sancionado-e-garante-avancos-para-o-pais>. Acesso: 01 de agosto de 2020.

119 MELLO, Marina Figueira de. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. *Economia aplicada*, v. 9, n. 3, p. 495-517, 2005.

e organização de normas para prestação dos serviços de saneamento básico. O novo marco permite a entrada da iniciativa privada na prestação de serviços de saneamento, define metas de universalização até 31 de dezembro de 2033 – atendimento de 99% da população com água potável e 90%, com tratamento de esgotos –, fixa prazo para licitação obrigatória de serviços e estabelece o fim dos chamados contratos de programa, fechados entre municípios e empresas estaduais de saneamento sem licitação<sup>120</sup>. Essa última decisão, sobre o fim dos chamados contratos fechados de programa alcança o caso da cidade do Salvador e da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA).

Importa salientar que as prefeituras são protagonistas na licitação e contratação na modalidade concessão de serviços públicos, cabendo-lhes estabelecer metas de desempenho, de qualidade e de cobertura, dos serviços prestados, assim como estabelecer critérios de precificação e de diferenciação de tarifas de acordo com a elegibilidade de segmentos das populações municipais. Cabe-lhes também monitorar o desempenho das concessionárias e levá-las ao cumprimento dos termos contratuais. Nesse sentido, as prefeituras são corresponsáveis pela qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias.

Registre-se também que outros serviços públicos já são operados pela iniciativa privada, a exemplo de transportes urbanos e interurbanos, portos, rodovias, dentre outros. A financeirização desses bens públicos e comuns coloca na ordem do dia os termos de licitação e de contratação. A colocação de forma clara, explícita e objetiva dos indicadores de desempenho e dos encargos dos concessionários são condições necessárias, embora não suficientes, com vistas a resguardar a qualidade da prestação dos serviços e a garantia do acesso aos mesmos, muitos dos quais, como água, esgoto e lixo, são essenciais à vida e impactam a saúde pública (SOTERO et al., 2020 – preprint)<sup>121</sup>.

### **Política monetária e de câmbio**

Na esfera da política monetária e de câmbio, o governo atual continua com a política monetária de flexibilização da taxa de câmbio, de redução da taxa Selic, de aumento da liquidez dos bancos, apesar da economia brasileira apresentar baixa capacidade de resposta a essas políticas.

---

120 Novo marco do saneamento permitirá a universalização do serviço. disponível: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/06/novo-marco-do-saneamento-permitira-a-universalizacao-do-servico>. Acesso: 02 de agosto de 2020.

121 SOTERO-MARTINS, Adriana et al. Distribuição e Análise Espacial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro nos Blocos Regionais de Concessão à Privatização da Principal Companhia de Saneamento do Estado, 2020, <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.1041>).

### 3.2.3. Os cenários para a economia do Brasil 2020/21

As projeções de taxas de crescimento dos países variam por fontes, em função dos elementos tomados como referências. O documento da Cepal (2020)<sup>122</sup> projeta, por exemplo, uma contração da atividade econômica da ordem de -5,3% na América Latina e Caribe, o que se associa a um acréscimo de quase 30 milhões de pessoas pobres. Para América do Sul, a redução projetada é da ordem de -5,2% e para o Brasil, -5,2%. Apenas Argentina e Venezuela apresentam taxas de redução da economia superiores à do Brasil, de -6,5% e -18%, respectivamente (Tabela 3.4).

**Tabela 3.4 - América Latina e Caribe: projeções de crescimento 2020.**

Regiões e Países	Crescimento do PIB 2020 (%)
América Latina e Caribe	-5,3
Argentina	-6,5
Bolívia (Estado Plurinacional da)	-3,0
Brasil	-5,2
Chile	-4,0
Colômbia	-2,6
Equador	-6,5
Paraguai	-1,5
Peru	-4,0
Uruguai	-4,0
Venezuela (República Bolivariana da)	-18,0
América do Sul	-5,2
América Central e México	-5,5
América Central	-2,3
América Latina	-5,3
Caribe	-2,5

Fonte: CEPAL (2020)<sup>123</sup>, adaptado por FMLF.

Já os dados apresentados pelo presidente do Banco Central, em reunião antes mencionada, indicam dois cenários para o Brasil: um menos pessimista de redução de -3,0 do PIB em 2020 e recuperação já em 2021; e outro que confirma a taxa de redução da economia brasileira de -5,35, anunciada por Cepal (2020), mas também com recuperação já em 2021, quando o PIB volta a crescer a taxa de 2,9% aa.

122 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.

123 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020.



**Tabela 3.5** - Taxas de crescimento do PIB, IPC Brasil, países selecionados e América do Sul.

WEO abr/2020	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	América do Sul	Índia
PIB 2020	-5,3	-4,5	-2,4	-6,6	-4,5	-5,8	1,9
PIB 2021	2,9	5,3	3,7	3,0	5,2	4,0	7,4
IPC 2020	3,0	2,5	3,2	2,4	1,6	0,0	2,7
IPC 2021	3,3	3,0	3,0	3,0	2,0	4,3	3,8

**Fonte:** slides apresentação presidente do BC apresentados em reunião de 21 de maio de 2020 com Instituições dos Comitês de indústrias. Disponível: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN\\_21.5.2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN_21.5.2020.pdf). Acesso 22 de maio de 2020.

A questão de quando a economia brasileira retorna a patamares pré Covid-19 tem levantado muitas discussões e diferentes prognósticos. Na opinião do economista sênior do banco MUFG Brasil, Carlos Pedroso, a economia brasileira só retorna ao patamar pré-crise da Covid-19 no começo de 2022, limitada pela expectativa de maior endividamento de empresas e famílias e de aumento do desemprego. Com base no relatório do banco, o economista citado prevê uma retração do PIB da ordem de -3,1% neste ano — sendo -0,2% no primeiro trimestre e -8,7% no segundo, em relação aos três meses imediatamente anteriores. Ainda pelas projeções do MUFG, a economia brasileira só retoma o pico alcançado no primeiro trimestre de 2014 no segundo semestre de 2023, ou seja, uma década depois<sup>124</sup>.

Em maior ou menor medida, os dados apresentados e analisados até aqui desenham as principais referências para a definição dos cenários econômicos para Bahia e para Salvador que não podem ser negligenciadas.

A próxima seção reúne informações sobre o processo de industrialização da Bahia que são outras balizas para construção dos cenários do Plano Salvador 500, tendo em vista que a história conta, seja para ver possibilidades de reforço de vias promissoras ao desenvolvimento seja para a crítica das vias que se mostram pouco frutíferas, tendo em vista o objetivo do Plano Salvador 500 de redução das desigualdes sociais. Sob este prisma, os cenários econômicos para Bahia são essenciais.

124 (<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/05/05/economia-do-brasil-voltara-a-patamar-pre-crise-do-covid-19- apenas-no-1-tri-de-2022-preve-mufg.htm>) Acesso: 23 de maio de 2020).

### 3.2.4. Varredura do campo dos possíveis e cenários para economia da Bahia em 2030

#### Varredura do campo dos possíveis

Para enfrentar um processo contínuo de estagnação econômica, denominado de “enigma baiano”, e superar o atraso econômico, *policy makers*, políticos e estudiosos, desde a década de 1940 até recentemente, preconizam que governos adotem estratégias de desenvolvimento, recomendadas pela CEPAL, centradas na industrialização forçada e que conduzam à progressiva diminuição da importância da agricultura e dos serviços de intermediação financeira e imobiliária na estrutura produtiva do Estado da Bahia.

Intervenções governamentais inspiradas nesta lógica levam a Bahia a experimentar grandes ondas de industrialização desde 1950 até meados dos anos 1990. A primeira onda vincula-se à implantação da Refinária Landulfo (1950), a segunda à implantação do Centro Industrial de Aratu (1967), a terceira liga-se ao Polo Petroquímico de Camaçari (1978/1980), todas concentradas em sua RMS. Já a quarta, busca, em meados da década de 1990 e anos 2000, um padrão de distribuição e de adensamento dos investimentos produtivos mais desconcentrado, interiorizando a industrialização, embora enquadre-se nessa onda a implantação do complexo da FORD na RMS, em 2001 (MENESES, 1995<sup>125</sup>; UDERMANN; 2000<sup>126</sup>; GUERRA; GONZALES, 2001<sup>127</sup>; PESSOTI, 2008<sup>128</sup>; SPINOLA, 2009<sup>129</sup>; GUERRA, 2018<sup>130</sup>). No geral, as trajetórias da industrialização baiana ocorrem, segundo Guerra e Teixeira (2000)<sup>131</sup>, sob impulso de fatores exógenos e de modo espasmódico, o que parece reduzir sua força de transformação do ambiente socioeconômico local<sup>132</sup>.

<sup>125</sup> MENEZES, Vladson. A economia baiana: desafios, óbices e perspectivas. **Bahia Análise e Dados**, v. 5, n. 3, 1995.

<sup>126</sup> UDERMAN, Simone. Perspectivas industriais. **Tendências da economia baiana**, p. 93-176, 2000.

<sup>127</sup> GUERRA, Osvaldo; GONZALEZ, Paulo. Novas mudanças estruturais na economia baiana: mito ou realidade. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, n. 3, p. 308-321, 2001.

<sup>128</sup> PESSOTI, Gustavo Casseb. Um estudo da política industrial na Bahia entre 1950 e 2005. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano Universidade Salvador, Salvador: UNIFACS, 2008, 215p.

<sup>129</sup> SPÍNOLA, Noélio D. **A trilha perdida: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX**. Editora Unifacs, 2009.

<sup>130</sup> GUERRA, Osvaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. **Bahia Análise & Dados**, v. 27, n. 2, p. 55-85, 2018.

<sup>131</sup> GUERRA, O; TEIXEIRA, F. 50 Anos da Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. **Bahia Análise & Dados**. v.10 n.1, julho, p.87-98. Salvador, 2000

<sup>132</sup> Fora do setor industrial, fontes de diversificação da matriz produtiva do Estado no setor agrícola, também se concretizam e podem ser ilustradas pela implantação da cultura da soja, com a expansão da fronteira agrícola no Oeste do Estado, pelo

Nem a política de interiorização da industrialização, por meio dos polos industriais fortemente voltados aos mercados locais, consegue mudar o padrão antes mencionado de processo dependente de impulsos exógenos e que se distribuem de forma concentrada em determinado período de tempo e espaço. Especificamente em relação à política de interiorização da industrialização via polos industriais, Menezes (2000)<sup>133</sup> atribui a configuração desse modelo a uma perspectiva municipalista na concepção dos distritos industriais fortemente voltada aos mercados locais, o que tende a desidratar as possibilidades de dinamização das economias locais e do Estado.

A preocupação em diversificar a estrutura produtiva do Estado da Bahia mostra-se pelos esforços de promover os investimentos em diversos segmentos da indústria e do agronegócio, ainda que com características específicas diferentes entre si. Especialmente no tocante à atração de empresas do setor industrial, já no primeiro quinquênio do século XXI e ainda com base em política de incentivos fiscais, o governo da Bahia atrai empreendimentos de variados segmentos da indústria. Dentre esses, podem ser citados os setores têxtil, de calçados, eletrônico, químico, automobilístico e de papel e celulose. No período entre 1999 e 2005, são investidos aproximadamente R\$ 30,7 bilhões no setor industrial, resultando na criação de cerca de 135 mil empregos diretos. Do montante das inversões realizadas no período, 80% direcionam-se para a implantação de novos empreendimentos e os 20% restantes à reativação de indústrias já existentes (PESSOTI, 2008, p. 86<sup>134</sup>).

O surgimento e expansão de setores como automobilístico, papel e celulose, calçadista, dentre outros, contribuem para ampliar o rol de mercadorias voltadas para o comércio internacional e para o mercado interno, refletindo um novo panorama na economia baiana, embora ainda baseado primordialmente em *commodities*. A concentração, no entanto, da maior parte do volume das inversões nas três ondas de industrialização do estado na RMS contribui para recrudescer a “macrocefalia” metropolitana, já bastante expressiva desde antes. Os entraves à dinâmica de redimensionamento da espacialização produtiva baiana em termos de insuficiência de infraestrutura, de pressões políticas regionais e de dificuldades de acesso aos mercados, principalmente internacionais, de uma parcela considerável dos territórios do Estado,

---

expressivo crescimento da cultura do algodão, nas regiões Oeste e Sudoeste da Bahia, e pela fruticultura irrigada no Baixo Médio São Francisco e no Extremo Sul do Estado.

<sup>133</sup> MENEZES, Vladson. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana In: BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnológica. Tendências da economia baiana. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 23-56. (Série estudos estratégicos).

<sup>134</sup> PESSOTI, Gustavo Casseb. Um estudo da política industrial na Bahia entre 1950 e 2005. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano Universidade Salvador, Salvador: UNIFACS, 2008, 215p.

começam a ficar mais visíveis, paralelamente. Compensados durante muito tempo pelos incentivos oficiais e financeiros em vigor, os impactos negativos dessas deficiências estruturais sobre o desempenho da economia do Estado terminam mostrando um efeito bumerangue, ampliando fatores de expulsão de investimentos já atraídos, reduzindo a competitividade das empresas atraídas e, perdendo, em consequência, capacidade de atração de novos investimentos.

Embora inegáveis os esforços de sucessivos governos estaduais em promover mudanças na dinâmica da economia baiana, é igualmente inegável que essas medidas de política econômica não enfrentam adequadamente alguns problemas estruturais antes mencionados, não impactando significativamente na integração econômica entre a RMS e o interior do estado, que permanece fraca, e no nível de desemprego da mão-de-obra, predominantemente desqualificada e com alto índice de analfabetismo funcional, que também se mostra elevado. Verifica-se ainda a inexistência de qualquer política para o desenvolvimento do setor terciário (aquele que mais agrega valor ao PIB do estado).

Os objetivos de descentralização dos investimentos produtivos com vistas à desconcentração espacial e à diversificação não são alcançados. Guerra (2018)<sup>135</sup> mostra que a economia baiana persiste concentrada na RMS, incluindo o município de Feira de Santana, com um perfil de pouca diversificação, o que resulta que seu desempenho revela-se muito dependente das oscilações de poucas mercadorias no cenário internacional, uma relação dependente do volátil mercado mundial de *commodities* agrícolas, como a soja, e industriais, como os bens intermediários da cadeia petroquímica, produzidos pelo polo petroquímico. Adicionalmente, a crise do polo petroquímico de Salvador prolonga-se e aprofunda-se. Em consequência verificam-se mudanças nas participações relativas dos PIB dos municípios da RMS a favor de Salvador que passa a deter um PIB, em 2017, da ordem de R\$ 62.717,48 milhões, mais do dobro do PIB de Camaçari (R\$ 23.103,23 milhões), segundo colocado entre os municípios da RMS por PIB, em igual período.

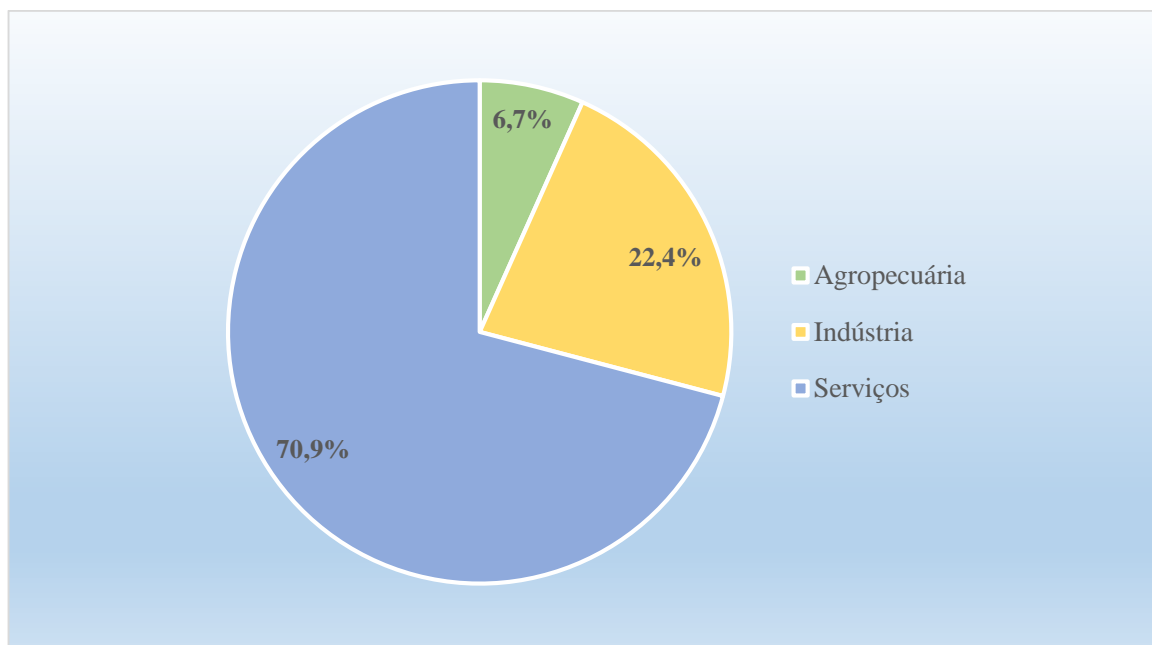
Ademais, mesmo com a adoção de sucessivas políticas industriais realizadas ao longo dos anos 2000, a participação da indústria no PIB nunca mais atinge o patamar alcançado na década de 1980 (com a maturação do primeiro ciclo de investimentos do Polo Petroquímico de Camaçari). Em função desse fraco desempenho da indústria baiana, diversos estudiosos

---

135 GUERRA, Osvaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. Bahia Análise & Dados, v. 27, n. 2, p. 55-85, 2018.

assinalam a existência de um processo de desindustrialização. Em 2017, a indústria representa, aproximadamente, 22% do PIB do Estado e serviços quase 71% (Figura 3.13).

**Figura 3.13 - Participação dos setores na economia da Bahia – 2017.**



**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2020). Elaboração FMLF.

Em síntese, a Bahia especializa-se na produção de *commodities* agrícolas (soja e algodão, no Oeste e Sudoeste do Estado, por exemplo), de bens intermediários (*commodities* industriais) no polo Industrial de Camaçari, mas o setor de serviços prepondera em sua matriz produtiva. Em 2016, um ano antes dos dados do gráfico 3.3, o setor serviços representa quase 70,0% do PIB estadual e comércio, administração pública e atividades imobiliárias, representam cerca de 43,0 % desse total (PESSOTI; PESSOTI, 2019)<sup>136</sup>. Da perspectiva econômica, o Polo de Camaçari funciona, durante muito tempo, como principal vetor de dinamização da economia estadual, da RMS e de Salvador. Dessa forma, pode-se dizer que a crise desse polo é também a crise da economia baiana, da RMS e de Salvador.

136 PESSOTI, Fernanda Calasans C. L. ; PESSOTI, Gustavo Casseb. Panorama Econômico da Bahia no Século XXI. Disponível: [https://www.bnb.gov.br/documents/80223/6034753/2019\\_CJES\\_24.pdf/648d12c9-650c-4cf0-efb-d13f21da463d](https://www.bnb.gov.br/documents/80223/6034753/2019_CJES_24.pdf/648d12c9-650c-4cf0-efb-d13f21da463d). Acesso: 01 de agosto de 2020.

A perda da dinâmica industrial, de um lado, e de outro, o aumento gradativo de setores tradicionais como agricultura, comércio e administração pública<sup>137</sup> geram mais outra consequência para a economia baiana: a perda de participação do PIB do Estado no PIB da Região Nordeste, conforme os registros da tabela 3.6.

A análise das contas regionais do Brasil evidencia que, em uma série de trinta e um anos, a participação da Região Nordeste no PIB do Brasil permanece praticamente inalterada (14,1% em 1985 e 14,5% em 2017), sugerindo que a região não apresenta taxa de crescimento abaixo da registrada para o País no período. De outra parte, esses dados revelam o retrato de uma região que, apesar de toda a transformação interna, bem como de investimentos realizados na sua atividade produtiva, não consegue aumentar a sua importância estratégica na matriz produtiva do País (Tabela 3.6).

No contexto do Brasil e da região Nordeste, a situação da Bahia é ainda mais preocupante. A análise de série histórica idêntica revela que a economia baiana apresenta perda na participação tanto na economia nordestina (de 39,7% do PIB em 1985 para 28,2% em 2017) como na economia nacional (5,4% em 1985 para 4,1% em 2016). Esses dados indicam que o ritmo de crescimento da economia baiana nesse período tem sido menor do que a economia nordestina e também em relação à economia do Brasil (Tabela 3.6).

**Tabela 3.6 - Participação da atividade econômica - Brasil, Nordeste e Bahia - 1985/1990/1995/2000/2010/2017**

Região geográfica	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2017
Participação do Nordeste do PIB Brasil	14,1%	12,9%	12,0%	12,5%	13,1%	13,5%	14,5%
Participação da Bahia do PIB Brasil	5,4%	4,5%	4,2%	4,1%	4,2%	3,9%	4,1%
Participação da Bahia do PIB Nordeste	39,7%	34,9%	31,1%	31,7%	32,4%	30,4%	28,2%

**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2019).

137 É importante ressaltar que o dinamismo histórico do setor público na economia brasileira é limitado, tendo em vista que os seus investimentos dependem de situações conjunturais e estruturais das contas públicas, dos marcos regulatórios vigentes sobre gastos públicos e das prioridades do governo. A EC-95, de 2016, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências (<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso: 06 de julho de 2020) A chamada emenda do teto de gastos vem sendo apontada como um limite forte aos investimentos governamentais. Os gastos com a pandemia ficam de fora do alcance dessa Emenda, por força da PEC do Orçamento de Guerra, aprovado em 06 de maio de 2020, pelo Congresso Nacional e previsto para vigorar até dezembro de 2020 (<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/06/entenda-pec-orcmaneto-de-guerra.htm>. Acesso: 06 de agosto de 2020).

Importa mencionar ainda que os novos investimentos previstos e em curso (antes do alastramento da pandemia da Covid-19) tendem a elevar novamente a participação da indústria, perdida ao longo dos últimos anos, mas com uma grande novidade em termos da análise aqui realizada: a quase totalidade dos investimentos previstos entre 2020-2023 está fora do eixo metropolitano, o que potencialmente indica que uma recuperação da atividade econômica, nessa terceira década do Século XXI, não tem Salvador e seu entorno como eixos principais.

**Tabela 3.7 - Empreendimentos em implantação, ampliação, relocalizados e modernizados - Bahia - 2020/2030.**

Segmentos	Previsão de investimentos (R\$)
Eletricidade e gás	9.977.751.000,00
Minerais não metálicos	1.503.900.000,00
Mineração	1.001.500.000,00
Metalurgia/siderurgia	927.600.000,00
Diversos	513.300.000,00
Plásticos e borrachas	240.250.000,00
Químico e petroquímico	202.600.000,00
Alimentícios	190.750.000,00
Derivados do petróleo e de biocombustíveis	163.000.000,00
Máquinas e equipamentos	42.700.000,00
Têxtil	40.000.000,00
Reciclagem	37.200.000,00
Bebidas	20.000.000,00
Metal/mecânico	17.000.000,00
Calçados, couro e componentes	9.000.000,00
Moveleiro	3.000.000,00
Informática/eleto-eletrônico	1.800.000,00
Automotivo e componentes	1.300.000,00
<b>Total</b>	<b>14.892.651.000,00</b>

**Fonte:** Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2018). Elaboração: SEI/CAC. Nota: Dados preliminares, sujeitos a retificação, referentes ao período anterior à pandemia da Covid-19.

Os investimentos privados industriais previstos para 2020/2023 estão estimados em R\$ 14,9 bilhões, destacando-se os setores de eletricidade e gás (R\$ 9,9 bilhões), minerais não-metálicos (R\$ 1,5 bilhão) e Mineração (R\$ 1,0 bilhão). Conforme se vê confirmar na Tabela 3.7, a maior parte de novos projetos industriais previstos para a Bahia no quadriênio 2020 a 2023, se confirmados, destina-se ao interior do estado, configurando-se nova tendência em termos de economia do Estado.

Dentre os setores que recebem mais investimentos, o segmento de eletricidade destaca-se por sua capacidade de rentabilidade e pelas condições geográficas favoráveis do território baiano para a produção de energia eólica e solar, inscrevendo o Estado como importante ator no campo de produção de energias limpas. O montante destinado a este setor para o período 2020/2023 chega a R\$ 9,98 bilhões, o equivalente a 67,0% do total de investimentos previstos para o período.

Considerando-se apenas o segmento eólico, de acordo com informações divulgadas pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), a Bahia é responsável por 26% da capacidade instalada de energia eólica do País, sendo protagonista há 10 anos, no segmento de energias renováveis. Ainda segundo a SDE, a Bahia tem 38 parques em construção (562 MW) e 47 em construção não iniciada (962 MW), com previsão de investimentos de R\$ 6,9 bilhões e de geração de 22,8 mil empregos diretos e indiretos. No segmento de energia solar, ainda segundo a SDE, até 2021, mais 5 parques (142 MW) devem entrar em operação, com previsão de R\$ 737 milhões em investimentos e de 4,2 mil empregos diretos e indiretos.

O segmento de minerais não metálicos também se mostra promissor; o setor da construção civil é o maior consumidor de minerais não metálicos. O montante em valores ultrapassa R\$ 1,5 bilhão, cerca de 10,0% dos investimentos previstos. A maior parte dos investimentos previstos para este segmento está relacionada à produção de cimento, principalmente, em unidade que será instalada no Nordeste Baiano, onde estão localizadas jazidas de calcário, matéria-prima para produção de cimento. A produção e consumo de cimento são considerados indicadores importantes da dinâmica econômica, dado seu peso multiplicador em diferentes cadeias produtivas da construção – como o setor imobiliário, de infraestrutura como estradas, entre outros.

Outro setor que merece destaque é o de mineração, com a previsão de investimento no montante de R\$ 1,0 bilhão, em torno de 6,7% dos investimentos previstos. A maior parte dos investimentos está voltada à produção de minérios de ferro, principalmente no Sertão do São Francisco. O setor de mineração reveste-se de uma importância estratégica, uma vez que ele é um dos pilares de sustentação para a construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste pelo interior do Estado.

Além da tendência a que novos investimentos produtivos se destinem a locais que não a RMS, é importante considerar mais dois aspectos relacionados com a dinâmica atual da economia baiana e que podem reverberar em perda relativa de importância da economia de



Salvador, no contexto das transformações em curso na Bahia. A primeira delas, apontadas por Oswaldo Guerra e José Sérgio Gabrielli, em diversas de suas análises recentes, está relacionada com a perda de competitividade das principais plantas petroquímicas do Complexo Industrial de Camaçari.

A primeira crise do polo, associa-se à natureza monoprodutora das suas unidades que passa a ser óbice à competitividade de suas empresas, em face aos movimentos de diversificação das grandes empresas petrolíferas e justifica a quebra do modelo triparte de negócios (estado, capital privado nacional e estrangeiro), que viabiliza a implantação do pólo de Camaçari na década de 1980 (LOIOLA, 1994)<sup>138</sup>. Estudos atuais evidenciam, contudo, que essa mudança do modelo de negócio não se efetiva de forma suficiente para cumprir o objetivo de ampliação da competitividade das empresas do pólo, que continuam operando a base de rotas tecnológicas atrasadas, a partir da nafta, e em unidades de pequeno porte, o que explica a crise mais atual da petroquímica baiana (GUERRA, 2018)<sup>139</sup>.

A Braskem, que por diversas vezes esteve para ser vendida para grupos internacionais, ainda desenvolve a totalidade de seus produtos petroquímicos baseada na importação de nafta, na contramão das grandes empresas mundiais desse segmento, que baseiam sua produção no gás natural. Além de obrigar a Petrobras a produzir a matéria-prima base a preços internacionais, parte considerável da nafta utilizada pelo polo petroquímico da Bahia é importada, diminuindo consideravelmente a lucratividade da Braskem em um segmento altamente competitivo .

Além disso, o atraso tecnológico da produção de polímeros de alta e baixa densidade são enclaves explícitos para o desenvolvimento da petroquímica da Bahia. A cadeia química e petroquímica não é só a maior responsável no setor industrial pela arrecadação de impostos estaduais, mas, ainda hoje, é a grande responsável pela dinâmica de geração de empregos e renda não só para Camaçari, Simões Filho, Dias D'Ávila, mas, sobretudo, para Salvador, graças ao eixo logístico e pelas atividades de serviços industriais diretamente ligados ao polo.

Ademais, são as exportações de produtos derivados dessa cadeia as responsáveis diretas pelo maior volume monetário das exportações baianas. A ausência de uma articulação interna (prefeituras municipais e governo do estado, com políticas estrategicamente elaboradas),

---

138 LOIOLA, Elizabeth. A competitividade do segmento de termoplásticos do complexo químico brasileiro. Salvador: SPCT/Fundação Centro de Projetos e Estudos, 1994.

139 GUERRA, Oswaldo. Bahia: liderança econômica regional e desigualdade social. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 27, n. 2, p. 55-85, maio 2018., EISSN 2595-2064. Disponível em: <<http://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/107>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

diretamente relacionada com a petroquímica baiana, pode resultar em uma perda de dinamismo econômico com sérias consequências para a economia metropolitana e para o Estado da Bahia.

A segunda tendência que afeta diretamente a economia de Salvador, pensada fora da sua relação com o eixo metropolitano, se relaciona com a proliferação de grandes centros de distribuição logística em municípios como Simões Filho, Camaçari (principalmente na BA-535, Via Parafuso) e Lauro de Freitas, decorrente de novas práticas das grandes empresas varejistas realizarem vendas por *marketplace*. Com a a maior difusão do comércio eletrônico, não só pelo espraiamento do coronavírus SARS-CoV-2 mas como uma tendência crescente nas grandes metrópoles mundiais, essa realidade hoje vivenciada pelo varejo e atacado no Brasil já se insere em um contexto de disrupção e, portanto, gera uma necessidade de reflexão sobre o “grande comércio de rua”, atividades de *shoppings centers*, lojas de departamento e mesmo os supermercados tradicionais, que historicamente estão inseridos entre as principais atividades econômicas da capital baiana. Em contrapartida, essa segunda tendência pode representar uma oportunidade de dinamização de fixos logísticos de Salvador, notadamente seu aeroporto, atualmente sob o comando de grupo internacional, que se destaca pelo fluxo de passageiros em detrimento do de cargas.

Em síntese, a quebra da safra de grãos e a recuperação lenta do setor industrial apontam para um crescimento da economia baiana de 1,8% em 2019 (CARVALHO; PESSOTI; PESSOTI, 2019)<sup>140</sup>, antes da deflagração da pandemia. Essa última estimativa de crescimento não leva em consideração, contudo, alterações na matriz produtiva da economia baiana devido aos impactos decorrentes da pandemia da Covid-19.

As dificuldades impostas pela radical transformação social em decorrência da pandemia do novo coronavírus têm provocado grandes impactos em uma parte significativa dos setores produtivos. Com a maioria dos estabelecimentos de comércio e serviços paralisados por obrigatoriedade das medidas legais que determinam o isolamento e distanciamento social, as perdas do setor terciário tendem a ser significativas e em alguns casos irreparáveis.

Os segmentos que tendem a ser mais impactados estão associados ao consumo cíclico e são mais sensíveis à desaceleração da atividade econômica. Estes se caracterizam por rebatimento direto quando há baixo crescimento da atividade econômica, com redução da renda média, fazendo com que as pessoas deixem de consumir produtos que não são de primeira

---

140 CARVALHO, Julia Santana; PESSOTI, Fernanda Calasans Costa Lacerda; PESSOTI, Gustavo Casseb. Alternativa para a economia baiana? A zona de processamento de exportações de Ilhéus como fator de desconcentração regional e reativação econômica. Bahia Análise & Dados, v. 29, n. 1, p. 99-132, 2019.

necessidade. Exemplos são: comércio varejista, imobiliário, automotivo, turismo, lazer, além de outros serviços prestados às famílias, como recreação, eventos festivos, serviços pessoais.

Contudo, há alguns segmentos que experimentam um momento peculiar com incremento da demanda neste período de pandemia, refletindo-se em ampliação da capacidade produtiva com a contratação de trabalhadores, ainda que temporários. Isso ocorre em setores-chave, como os de supermercados e farmácias, além da cadeia produtiva de insumos para saúde. Nesse grupo, também destacam-se as empresas associadas à prestação de serviços via plataformas web (leitura, *live streaming*, *streaming*, *gaming*, aplicativos de atividades físicas, plataformas de *web meeting*), ou a venda por meio digital (farmácias, produtos para o cuidado pessoal, produtos para o cuidado da casa, *delivery* de alimentos).

No caso da Bahia, embora haja uma estimativa do impacto negativo da pandemia em todos os grandes setores<sup>141</sup> da economia<sup>142</sup>, determinados segmentos apresentam especificidades associadas à produção de itens considerados essenciais ou apresentam uma total readequação de sua estrutura a fim de minimizar as perdas em decorrência da pandemia. Esses setores são denominados de resilientes. Especificamente, no contexto da Bahia o agronegócio<sup>143</sup> é um exemplo de segmento resiliente, pois deve sentir os impactos da pandemia da Covid-19 de maneira mais branda, graças a uma parte de sua cadeia produtiva estar associada ao consumo de itens considerados essenciais. Ademais, a expectativa com uma safra recorde de soja em 2020 é outra justificativa para os efeitos serem minimizados nesse segmento.

Por sua vez, no setor de serviços, algumas empresas, sobretudo da área da tecnologia, devem sair fortalecidas em função do novo modelo de reorganização do trabalho remoto e a readequação de padrões de consumo ao distanciamento social. No primeiro grupo, estão as companhias que oferecem serviços à distância como teletrabalho, telemedicina e educação, que já estão mostrando sua força e colhendo alguns bons resultados em meio à pandemia e tendem a ganhar espaço no “novo normal”. E, no segundo grupo, estão as empresas que migram de vendas físicas para digitais, onde a necessidade de contato interpessoal para efetivação de uma compra é baixo. Para estes setores, a recuperação pode ocorrer um pouco antes.

---

<sup>141</sup> Os grandes setores são: o primário, relacionado a produção agropecuária; secundário, referente à produção industrial; e o terciário, que se refere à produção dos serviços e comércio. Contudo, todos estes são compostos por sub-setores ou segmentos menores.

<sup>142</sup> O trabalho realizado pela Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas da SEI, de Abril de 2020 (Impactos da Pandemia da Covid-19 na Economia Baiana) aponta um impacto negativos em todos os grandes setores da economia baiana. Contudo, segmentos como o agronegócio, que não está atrelado exclusivamente à produção agrícola, pode apresentar um desempenho positivo mesmo durante a pandemia.

<sup>143</sup> Não se refere exclusivamente à produção agropecuária mas ao conjunto de operações da cadeia produtiva, do trabalho agropecuário até a comercialização.

Por outro lado, os diversos sub-setores associados à ECC (cinema, teatro, audiovisual, música, dança), à alimentação fora do lar e às atividades de turismo (hotéis e viagens) são os que tendem a sofrer mais durante a pandemia, devido à limitação de contato interpessoal e à na locomoção entre cidades, estados e países. Estes mesmos devem apresentar um prazo maior para recuperação. Sobretudo, se existir o risco de uma nova onda de contaminação em massa, na ausência de uma alternativa de tratamento como vacina ou antivirais.

Entre esses dois opostos estão setores que apresentam quedas expressivas neste período, porém momentânea, mas podem experimentar um aumento da demanda no pós-pandemia. São os casos dos itens de varejo com baixo valor de comercialização como roupas, calçados e acessórios e produtos de beleza. A demanda por outros serviços como internet, produtos de limpeza e sanitários pode estar passando por um pico, mas deve retornar a níveis de pré pandemia em um cenário pós-Covid-19.

Também estão em curso mudanças tecnológicas no setor financeiro e bancário com a implementação de pagamentos digitais instantâneos, por meio de Fintechs e Bancos Digitais e atendimento de serviços financeiros virtuais. Espera-se o fechamento de agências que oferecem serviços bancários para pagamentos e transações financeiras presenciais e algum tipo de reestruturação no setor, com impactos sobre os níveis de emprego de mão de obra.

Todas as tendências apresentadas antes estão no setor terciário, mas referem-se, de algum modo, a um movimento iniciado antes da pandemia e que, devido a limitação no contato pessoal adotado como medida central pra conter a pandemia, se acentuam. Contudo, a maioria das tendências assinaladas antes é estritamente dependente de redes de telecomunicações e da disponibilidade de acesso virtual por parte da população. Caso confirme-se o aumento do acesso a redes e de confiança por parte dos consumidores nessas tecnologias em um contexto pós-pandemia, os avanços de segmentos econômicos que as utilizam para concretização de vendas e a oferta de serviços tendem a crescer consideravelmente.

Ademais, a tendência é que as empresas reduzam os custos fixos de armazenamento de produtos ofertados, de estoques dos insumos e de áreas destinadas a trabalho presencial. Há uma tendência de crescimento das vendas via *e-commerce*. Verifica-se ainda tendências, nas áreas de serviços de telemarketing e escritórios de advocacia e contabilidade, por exemplo, ao crescimento do trabalho remoto, o que tende a reduzir a quantidade de espaços destinados a essas atividades. O avanço dos investimentos em plataformas digitais tende a diminuir os ativos imobilizados das empresas. O que vai prevalecer nesse novo paradigma de mercado é o lucro

decorrente das economias de escala e a produtividade gerada pelas novas tecnologias e tendências.

Seja pela falta de dados estatísticos, seja pela incerteza que essa pandemia traz para a economia mundial, é importante considerar que a evolução da economia, notadamente caracterizada pela evolução do crescimento do PIB e pelos investimentos previstos, não logra aumentar a dinâmica econômica do Estado da Bahia nesse final de década (maio de 2020, quando este Caderno é elaborado). Esforço de atualização desta análise encontra-se a seguir.

A radical transformação social provocada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) impõe diversas dificuldades à manutenção da vida cotidiana. Nesse sentido, a elaboração de previsões estatísticas tem esbarrado na grande quantidade de informações produzidas sobre o fenômeno e, conseqüentemente, na alta volatilidade dos dados utilizados. Aliado a isso, a subnotificação de casos da Covid-19, escamoteando a transmissibilidade a partir de indivíduos assintomáticos e pré-sintomáticos, institui um cenário de incertezas quanto à retomada das atividades rotineiras, configurando um status de “nova normalidade”, até a descoberta de uma alternativa de natureza farmacológica no combate ao SARS-CoV-2.

Tais considerações tornam os mais robustos modelos econométricos mais imprecisos, sendo que, em algumas situações, os resultados apresentados por esses modelos precisam ser revisados em um curto período de tempo a fim de abarcar a atualização dos dados produzidos durante a pandemia do novo coronavírus. Por conseguinte, essa subseção assume um caráter importante para a cenarização do comportamento da economia do Estado e de Salvador, configurando-se como condição inescapável para um delineamento mais preciso dos possíveis resultados para suas economias. Essa cenarização é feita com base nos procedimentos descritos a seguir.

A justificativa de apresentar a taxa de crescimento da economia baiana está na total convergência desta com a atividade econômica no município de Salvador e nos municípios que compõem a RMS, interferindo diretamente no desempenho econômico desse grupo de municípios em cenários posteriores à pandemia do novo coronavírus.

Com o objetivo de apresentar uma estimativa da taxa de crescimento para a economia da Bahia no ano de 2020 e considerando os impactos causados pelas medidas de natureza não-farmacológicas adotadas pelo poder público no enfrentamento na pandemia, descreve-se a metodologia utilizada para alcançar esse objetivo.

O modelo adotado para a construção de cenários para a economia baiana considera a vigência do status de quarentena imposto pelo poder público em âmbito estadual, bem como três níveis de isolamento social. A referência de análise é um instrumento metodológico desenvolvido pela Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas (Coref) da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), para estimar a taxa de crescimento do PIB da Bahia em 2020. Vale salientar que, na elaboração destes cenários, os dados setoriais de desempenho da atividade econômica ainda estão indisponíveis, o que faz com que o esforço aqui apresentado seja inédito

Os resultados são apresentados em três cenários: Otimista, Moderado e Pessimista. No Cenário Otimista, as atividades econômicas consideradas como não-essenciais, definidas inicialmente pelo Decreto 19.532 de 18 de março de 2020 do Governo do Estado da Bahia, ficam paralisadas por dois meses. No Cenário Moderado, essa paralisação dura três meses e no Cenário Pessimista esse período perdura até 4 meses. E para o isolamento social as métricas utilizadas são de 40% da população no Cenário Otimista, de 50% no Cenário Moderado e 60% no Cenário Pessimista (Quadro 3.3).

**Quadro 3.3** - Cenários de impacto da Covid-19 na economia baiana em 2020.

Cenários	Duração do isolamento social	Incidência do Isolamento social
Otimista	2 meses	40%
Moderado	3 meses	50%
Pessimista	4 meses	60%

**Fonte:** Fonte: SANTOS et al., 2020<sup>144</sup> com base no trabalho de cenários prospectivos realizados pela SEI (2020)

As análises dos impactos da Covid-19 são feitas com base em premissas da demanda agregada doméstica (consumo das famílias, investimentos produtivos e gastos governamentais) e demanda internacional (exportações, importações e crescimento da economia mundial). Em maior ou menor medida, previsões sobre o comportamento dessas variáveis são antecipadas em seções anteriores para o caso dos países da América Latina, principalmente para o Brasil, com base em dados da CEPAL (2020) e do Banco Central do Brasil (2020). Essas variáveis são estratégicas à cenarização do crescimento do Estado da Bahia em 2020. Adicionalmente, registra-se que os cenários delineados focam exclusivamente a economia formal. As variáveis são:

144SANTOS A. G. Q. et al. A economia soteropolitana e os impactos da COVID-19. Conjuntura & Planejamento, v. 1, n. 199, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. Salvador, 2020. No prelo.

## Consumo das famílias

A análise de cenários prospectivos leva em consideração duas premissas. A primeira é o aumento do desemprego e do contingente de trabalhadores da economia de setores populares, com o encerramento de postos de trabalho, fechamento de empresas, restrições aos deslocamentos, isolamento social e, conseqüentemente, diminuição da renda interna. No ano de 2016, quando a economia baiana apresenta uma retração de -6,2% no PIB, a PNAD Contínua do IBGE evidencia uma redução de aproximadamente 310 mil postos de trabalhos formais e informais.

Para o primeiro trimestre de 2020, a mesma pesquisa aponta a Bahia como o estado com a maior taxa de desemprego do Brasil, atingindo o percentual de 18,7% da População Economicamente Ativa (PEA). De acordo com as análises realizadas pela SEI, o desemprego total do primeiro semestre diluí-se nos meses de janeiro e fevereiro, tendo em março o percentual superado 20% de desempregados em relação à PEA. As tendências do mercado de trabalho em 2020, definidas pela SEI, ainda não são públicas, mas especialistas da instituição supõem que, até o final do ano, a Bahia tem uma taxa de desemprego próxima a 30% (Tabela 2.6). Utilizando esse último dado como referência, o número de desempregados atinge um contingente de 680 mil trabalhadores como consequência da queda do PIB e do nível da atividade econômica na Bahia. Acrescenta-se à taxa de desemprego a existência de contingente expressivo de trabalhadores em setores da economia popular, da ordem de 350.000 pessoas, em 2019<sup>145</sup>, totalmente fora do abrigo do sistema de seguridade social, conforme documentado no caderno Sociedade, Economia e Território.

A segunda premissa é a redução do consumo das famílias em 2020, que desponta pelo cruzamento de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) para os anos de 2017 e 2018. Trabalho realizado pela Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas (Coref), da SEI, aponta uma redução no consumo das famílias baianas de: - 9,8% no Cenário Otimista; de -16,7% no Cenário Moderado; e de -22,5% no Cenário Pessimista (tabela 2.6).

---

145 Segundo dados de 2015, 52,8% da PEA da Bahia compreende categorias de trabalhadores desprotegidos e 10,9% de desocupados. Essas duas categorias somam 63,7% da PEA estadual em 2015<sup>145</sup> e 47,2% na RMS. Em Salvador, em 2019, os trabalhadores da economia popular somam um contingente de 350.000 pessoas, em 2019.

### **Investimento produtivo**

A premissa é de redução da participação da formação bruta de capital fixo em relação ao PIB do Estado, em decorrência do choque de oferta causado pelo fechamento de empresas e da drástica redução de margem bruta de comercialização, faturamento e lucros, que geram impactos negativos sem precedentes nos investimentos. Em 2019, o coeficiente de formação bruta de capital fixo é da ordem de 15%, menor resultado da série histórica das contas regionais. Para 2020, tomando por base as métricas estabelecidas, no Cenário Otimista a formação bruta de capital fixo apresenta uma redução de 25%, no Cenário Moderado, de 40% e de 60%, no Cenário Pessimista. Nesse último caso, o coeficiente da formação bruta de capital fixo em proporção do PIB é de, no máximo, 6% em 2020 (Tabela 2.6).

### **Gastos governamentais**

A suposição é de aumento da participação da Administração Pública no PIB da Bahia. Em 2019, o Valor Agregado Bruto (VAB) do setor público (municipal, estadual e federal) representa aproximadamente 25% do PIB estadual. A premissa considerada é o aumento desse percentual nos três cenários. Assim, vale destacar que, mesmo com quase todos os setores produtivos apresentando forte retração, a expectativa é que a Administração Pública seja o único que deve apresentar resultado positivo em 2020. Com isso, o incremento da Administração Pública no PIB da Bahia pode ser considerado uma externalidade negativa, pois diminui a participação dos setores mais dinâmicos na economia baiana. No entanto, sobre o crescimento desse percentual observa-se que, em contrapartida, o aumento da participação relativa do setor público no PIB da Bahia contribui para reduzir a queda na taxa de crescimento. No Cenário Otimista projeta-se que a Administração Pública passa dos atuais 25% do VAB do estado para 30%; no Cenário Moderado a participação é de 33%; e no Cenário Pessimista essa proporção estimada é de 38% (Tabela 2.6)

### **Exportações e importações**

Vários cenários elaborados levam em consideração a taxa de crescimento das exportações nas maiores economias mundiais (FMI, 2020<sup>146</sup>; BANCO MUNDIAL, 2020<sup>147</sup>;

---

146FMI prevê para este ano maior recessão global desde 1929, 15/04/2020. Disponível: <https://nacoesunidas.org/fmipreve-para-este-ano-maior-recessao-global-desde-1929/>. Acesso: 04 de agosto de 2020.

147 Banco Mundial. **Perspectivas econômicas globais**. Disponível: <https://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>. Acesso: 20 de junho de 2020.



CEPAL 2020<sup>148</sup>) e a taxa de crescimento interno da Bahia. Com base nesses cenários, estima-se um Cenário Otimista com retração de -2,0% das principais economias mundiais, - 2,5% no Cenário Moderado e -3,0% no Cenário Pessimista. Já para a Economia Nacional são levadas em considerações as projeções feitas pelo Boletim Focus do Banco Central (2020), por CEPAL (2020) e também outras considerações do Núcleo de Análise de Conjuntura Econômica da SEI (2020). Com base nessas fontes, chega-se a uma desaceleração de -3,0% no Cenário Otimista, -5,0% no Cenário Moderado e -7,0% no Cenário Pessimista. Utilizando esses parâmetros e ainda analisando individualmente os desempenhos das economias da China, Estados Unidos, Argentina e Países Baixos, para onde convergem a maior parte das exportações baianas, chega-se à possibilidade de retração de -25% das exportações baianas no Cenário Otimista; -30% no Cenário Moderado; e, -35% no Cenário Pessimista. Já as importações têm um desempenho ainda pior pela clara chance de quebra nas cadeias de suprimentos, principalmente para a indústria do estado. Assim, no Cenário Otimista a retração das importações atinge -35%; -40% no Cenário Moderado; e -45% no Cenário Pessimista (Tabela 3.8).

**Tabela 3.8 -** Resumo das variáveis de análise - Estimativas 2020.

Cenários	Redução do Consumo das famílias baianas	Estimativa de taxa média anual de desemprego	Redução da formação bruta de capital fixo	Participação da Administração Pública no PIB da Bahia	Desempenho economia mundial	Desempenho economia brasileira	Desempenho Exportações baianas	Desempenho Importações baianas
Otimista	-9,8%	30.0%	-25.0%	30.0%	-2.0%	-3.0%	-25.0%	-35.0%
Moderado	-16,7%	30.0%	-40.0%	33.0%	-2.5%	-5.0%	-30.0%	-40.0%
Pessimista	-22,5%	30.0%	-60.0%	38.0%	-3.0%	-7.0%	-35.0%	-45.0%

Fonte: SANTOS et al., (2020)<sup>149</sup> com base no trabalho de cenários prospectivos realizados pela SEI (2020)

148 CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del covid-19** para pensar en la reactivación. 2020. Disponível: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/s2000286\\_es.pdf?fbclid=iwar2xdswhad6ruw7hlrt6mv124bqxtp7jky3vmiteh\\_7w1gbb-ij7naig1c](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/s2000286_es.pdf?fbclid=iwar2xdswhad6ruw7hlrt6mv124bqxtp7jky3vmiteh_7w1gbb-ij7naig1c). Acesso 10 mai. 2020)

149 SANTOS et al.. A economia soteropolitana e os impactos da COVID-19. Conjuntura & Planejamento, v. 1, n. 199, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. Salvador, 2020. No prelo

## Três cenários intermediários para economia baiana em 2020 / 2023 / 2024

Mapeados os comportamentos das variáveis-chave (Tabela 3.8), na Tabela 3.9 são apresentadas as estimativas para as taxas de crescimento da economia baiana em 2020.

**Tabela 3.9** - Estimativas do desempenho do PIB da Bahia em 2020.

Cenários	Desempenho da economia baiana	Prazo de recuperação
Otimista	-5.1%	2022
Moderado	-6.9%	2023
Pessimista	-8.1%	2024

Fonte: SANTOS et al., (2020)<sup>150</sup> com base no trabalho de cenários prospectivos realizados pela SEI (2020)

Estima-se que no Cenário Otimista a queda do PIB da Bahia deve atingir -5,1% e uma recuperação ao mesmo patamar da atividade econômica atingida em 2019 só ocorre em 2022. No Cenário Moderado, a retração da economia baiana é de -6,9% e a recuperação ocorre em 2023. No pior dos cenários, o pessimista, há uma queda de -8,1% do PIB e a recuperação só se dá a partir do segundo trimestre de 2024. Esses resultados corroboram a tendência de crescimento da economia baiana projetada pela SEI (2020) antes da pandemia da Covid-19: taxa de crescimento de 2,5% em 2021, 3,6% em 2022 e 3,2% em 2023.

Cada um desses cenários, todos de alto impacto para as principais variáveis econômicas, ensejam um período de recuperação que seguramente vai comprometer os demais anos do período 2021-2030. Isto significa dizer que, não bastasse o ritmo lento que tem caracterizado o crescimento econômico da Bahia antes da Covid-19, outros vetores internos, como a degradação do mercado de trabalho, das finanças públicas estaduais e municipais, dos preços dos produtos exportados, do volume das exportações, dos níveis de endividamento e de inadimplência pós-Covid e, ainda, variáveis exógenas impossíveis de serem controladas, como o clima para a produção do agronegócio e as mudanças na geopolítica internacional, com novos protocolos de relações bilaterais, vão impactar decisivamente na retomada dos patamares produtivos de antes da crise e no ritmo em que a recuperação vai acontecer. Podem, por conseguinte determinar também um ritmo mais lento para o funcionamento econômico do estado, mesmo depois de asseguradas as recuperações de todas as perdas.

Esta seção lança bases para que se cene a economia de Salvador, o que se faz a seguir.

150 SANTOS et al.. A economia soteropolitana e os impactos da COVID-19. Conjuntura & Planejamento, v. 1, n. 199, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. Salvador, 2020. No prelo.

### 3.2.5. Varredura do campo dos possíveis e cenários para economia de Salvador em 2030

O objetivo dessa seção é traçar alguns cenários para economia de Salvador levando em consideração a pandemia da Covid-19 em 2020 e as estimativas para a Bahia apresentadas em tópico anterior. Esse exercício é bastante difícil uma vez que as estatísticas municipais têm defasagem de dois anos e não existe um deflator municipal que permita criar uma taxa de crescimento econômico em termos reais para Salvador. Salienta-se que qualquer estimativa futura para economia está sujeita ao controle do espriamento do SARS-CoV-2, ou seja, à medida que o isolamento social seja ampliado ou relaxado pode haver necessidade de revisão nas taxas de crescimento aqui projetadas.

#### Varredura do campo dos possíveis

Com atividades de serviços (antigo setor terciário) e a presença de uma indústria de transformação em seu entorno, o município de Salvador e a sua Região Metropolitana compõem o principal polo econômico das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Não obstante seja a sétima em termos populacionais (IBGE, 2019a), atrás das regiões metropolitanas de Recife e Fortaleza, o Produto Interno Bruto (PIB) da Região Metropolitana de Salvador (RMS) é o primeiro do Norte e Nordeste. Salvador ocupa o oitavo lugar no ranking das capitais do Brasil por PIB, conforme indicações do Caderno Sociedade, Economia e Território. Ocupa ainda o primeiro lugar no ranking dos 10 municípios nordestinos de maior PIB, é o principal e o mais importante município baiano na composição do valor adicionado do setor de serviços do Estado da Bahia, com participação de 28,7%, em 2016<sup>151</sup>. Ocupa também o segundo lugar em termos de valor adicionado industrial no conjunto dos cinco municípios do Estado, que respondem por mais de 50% do valor adicionado pelo setor industrial (FMLF/PMS, 2020)<sup>152</sup>.

---

151 Nos últimos anos, a economia baiana tem apresentado comportamento determinado pela expansão de um conjunto de novas atividades, bem como pela retração de outras até então tradicionais e relevantes para o crescimento econômico do estado. Dentro dessa dinâmica, merece destaque o avanço do setor de serviços e das atividades associadas a este. A título de comparação, em 2006 este setor respondia por 64% das atividades econômicas, enquanto que, em 2015, a sua participação na economia baiana alcança 70% (...) os maiores impactos para o crescimento desse setor devem-se à expansão dos segmentos de alojamento e alimentação, com crescimento nominal de 37,5%; transportes (29,3%) e atividades imobiliárias (21,8%). Por sua vez, os segmentos de serviços de informação, outros serviços e atividades profissionais registram retração no mesmo período, contribuindo negativamente para o desempenho do setor. (DE FREITAS MERELLES, Ana Elísia; SANTOS, João Paulo Caetano. A dinâmica do setor de serviços na Bahia e seus impactos sobre os municípios e o mercado de trabalho entre os anos de 2006 e 2015. *Bahia Análise & Dados*, v. 27, n. 2, p. 87-103, 2018, p.93-94)

152 FMLF/PMS. Sociedade, Economia e Território, 2020.

Em comparação aos outros municípios da RMS, Salvador coloca-se em primeiro lugar em termos de PIB. Segue-se Camaçari com quase 1/3 do PIB da cidade do Salvador e São Francisco do Conde com cerca de 1/6. Apesar da alta representatividade desses indicadores de desempenho global, Salvador não aparece no conjunto dos cinco municípios de maior PIB per capita do Estado (Tabela 3.10).

**Tabela 3.10 - Valor Adicionado, PIB e PIB Per Capita a Preços Correntes, RMS - 2017.**

Municípios	Valores em Milhões						Valor em Milhares
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Valor Adicionado APU	Impostos Sobre Produtos	PIB	PIB Per Capita
Salvador	45,82	7.295,62	47.172,87	8.226,90	8.203,17	62.717,48	21.231,48
Camaçari	13,09	9.919,87	7.620,52	1.101,76	5.549,75	23.103,23	77.816,68
Candeias	11,73	1.558,16	1.645,41	356,09	654,29	3.869,59	43.135,87
Dias d'Ávila	2,11	1.484,32	1.163,16	268,08	407,01	3.056,59	37.896,15
Itaparica	6,96	13,22	189,91	77,74	14,56	224,65	9.824,79
Lauro de Freitas	1,86	1.139,83	4.253,02	738,66	892,06	6.286,76	31.809,81
Madre de Deus	2,39	60,84	344,53	132,24	36,42	444,18	21.144,39
Mata de São João	11,65	163,01	752,41	194,85	126,02	1.053,09	22.407,10
Pojuca	5,96	323,54	384,60	145,13	153,11	867,21	21.834,06
São Francisco do Conde	12,44	5.481,42	2.913,91	406,29	1.803,90	10.211,68	253.895,58
São Sebastião do Passé	18,84	127,09	347,26	158,72	55,14	548,33	11.965,30
Simões Filho	6,33	1.458,78	2.753,22	465,58	1.103,73	5.322,07	39.118,47
Vera Cruz	27,45	49,59	391,10	135,01	44,72	512,86	11.752,15

Fonte:SEI/IBGE, 2020, elaborado por FMLF, 2020<sup>153</sup>

Ainda de acordo com a Tabela 3.10, atividades de serviço, de comércio, ambas em sua grande maioria de baixa complexidade e operadas nos moldes tradicionais, e de centro administrativo predominam em seu tecido sócio produtivo. Ou seja, 61,2% de seu PIB origina-se no setor serviços, enquanto 12,9% e 13,1% ligam-se a administração pública e a indústria, principalmente à construção civil.

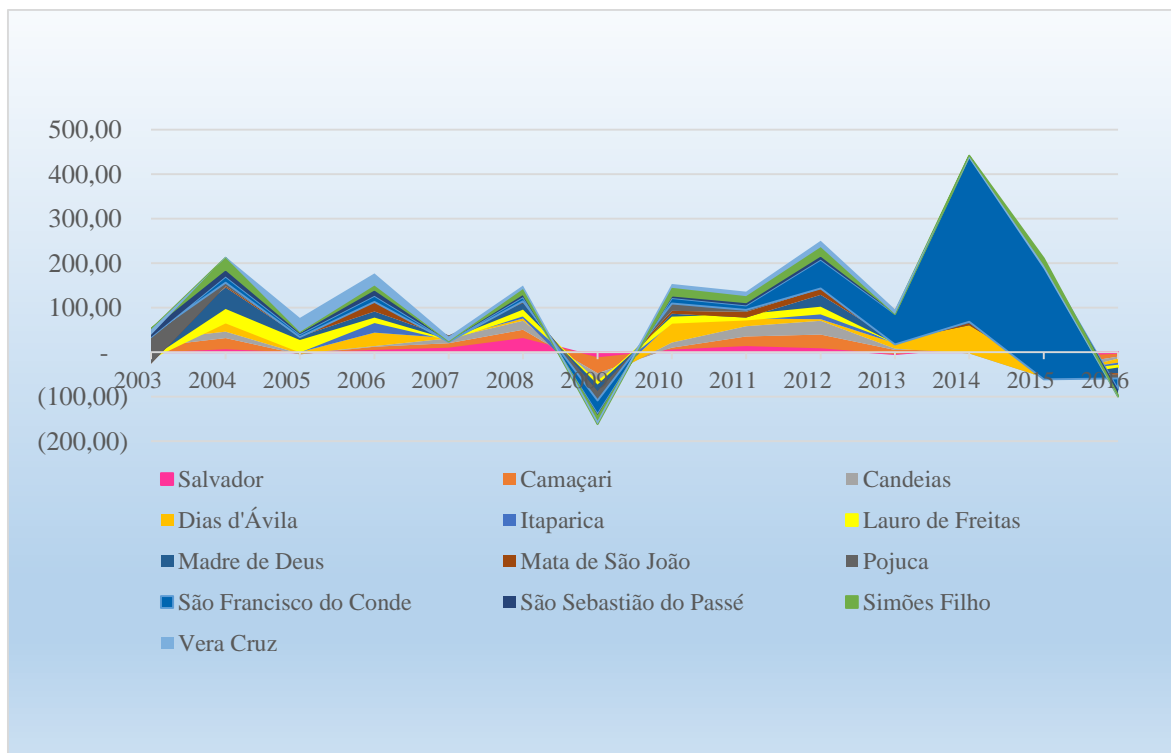
Em 2017, o PIB de Salvador é de R\$ 62,7 bilhões, representando 23,3% do de toda riqueza produzida no estado. Com base na estrutura produtiva e setorial, o setor de Serviços e Comércio apresenta participação de 86,5% no Valor Agregado Bruto (VAB). Em 2010, esse

153 FMLF/PMS. Sociedade, Economia e Território, 2020.

mesmo setor tem 78,6% de participação na atividade produtiva do município. Uma comparação entre os anos de 2010 e 2017 indica um ganho considerável de participação do setor terciário. Essa observação sinaliza que analisar o desempenho do setor de Comércio e Serviços é essencial para compreender o dinamismo econômico de Salvador e, por meio deste, é possível caracterizar e projetar as tendências da economia do município para um horizonte temporal até 2030.

O Índice de dinâmica Econômica Municipal (IDEM) mede o desempenho das economias municipais num determinado período, a partir da variação física anual das atividades econômicas ponderada pelos pesos de cada uma no PIB do ano anterior<sup>154</sup>. De acordo com os dados do Figura 3.14, Salvador é o município da RMS de mais baixo dinamismo econômico.

**Figura 3.14 - Índice de dinâmica econômica municipal: Salvador e outros municípios da RMS (2003-2016).**



Fonte: SEI, 2020, elaborado por FMLF, 2020<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Disponível: [https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2262&Itemid=346](https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2262&Itemid=346). Acesso: 10/05/2020.

<sup>155</sup> FMLF/PMS. Sociedade, Economia e território, 2020.

Com as ações públicas de controle da propagação do SARS-CoV-2, a Prefeitura de Salvador publica o Decreto nº 32.256 em 16 de março de 2020 (ver apêndice A), que determina o estado de emergência em saúde pública, medida de prevenção e controle para enfrentamento da pandemia pelo novo coronavírus. Nesse instrumento legal, estabelece o fechamento de espaços como: academias de ginástica, cinemas, teatros, casas de espetáculos, parques infantis privados, estabelecimentos de ensino da rede privada e pública. Em 18 e 23 de março, são publicados dois outros Decretos nº 32.268 e 32.280 (ver apêndice A), que suspendem as atividades de atendimento em repartições públicas municipais, o funcionamento de shopping centers, centros comerciais e estabelecimentos correlatos, clínica de estéticas, salão de beleza, bares, restaurantes, lanchonetes e lojas de conveniências em postos de combustíveis.

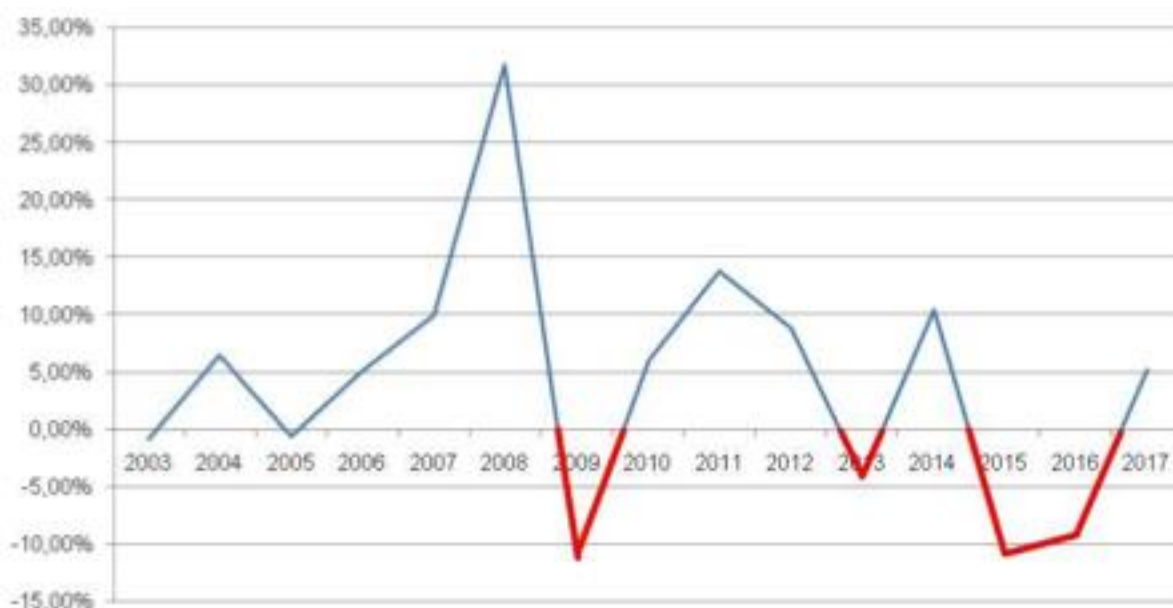
A forte concentração de atividades econômicas no setor de comércio e serviços faz com que prospecções da economia de Salvador para os próximos dez anos sejam marcadas por mais incerteza. Estimativas mais precisas dependem de como e quando a economia retorna a um “novo normal”. É quase certa a retomada de forma lenta e gradual. Os níveis de desemprego na capital baiana já são elevados, em torno de 25% da PEA em 2019 (SEI, 2019) e, além disso, há um enorme contingente da população da cidade que sobrevive por meio de atividades em setores da economia popular, o que eleva o contingente da PEA fora do mercado formal de trabalho para pouco mais de 47%, em 2019, em Salvador.

Conforme assinalado anteriormente, pensando no cenário de curto prazo, uma retomada em “V”, queda em 2020 e aquecimento em 2022 é improvável, pois setores centrais da economia estão debilitados, a exemplo do turismo e comércio. Uma retomada em “U”, queda em 2020 e retomada em 2023 parece razoável, pois nesse caso a economia leva dois anos para se ajustar e reabilitar setores dinâmicos e criar novos setores principalmente os ligados às novas tecnologias. Ainda há um cenário em “W” que representa uma recuperação somente em 2024, cenário possível caso a economia experimente uma segunda onda de contágio. A retomada em “U” faz com que a economia gradualmente retorne ao patamar de 2019.

Projetando um cenário de longo prazo para 2030, recorre-se ao Índice de Dinâmica Econômica Municipal (IDEM), calculado pela SEI, indicador *proxy* da taxa de crescimento econômico municipal. De acordo com esse indicador, entre 2003 e 2016, Salvador cresce a uma taxa média de 4,4% ao ano (Figura 3.15). Nesse período, há uma expansão das atividades de comércio, serviços e obras de infraestrutura importantes para cidade, a exemplo da ampliação do metrô e da via expressa, que impulsionam a economia soteropolitana. No entanto, esse

crescimento é insuficiente para prover ocupação digna a grande parte de sua PEA, conforme testemunham os dados de desemprego e de ocupações em setores da economia popular em Salvador.

**Figura 3.15** - Evolução da taxa de crescimento do IDEM em Salvador, 2003-2016.



Fonte: SEI (2019)

Observa-se na Figura 3.15 alguns períodos de queda no valor do IDEM –, que se dão em momentos de crises econômicas que impactam, negativamente, no crescimento do IDEM, devido à redução do consumo das famílias, principalmente nos setores de comércio e serviços. No ano de 2009, reflexo da crise dos subprimes, o IDEM tem uma variação de -11,2%. Em 2013, ano de recessão econômica nacional, o resultado do IDEM é de -4,1% e nos últimos dois anos da série, 2015 e 2016, instabilidade política e o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, produzem um arrefecimento de -10,8% e -3,5%, respectivamente (Tabela 3.11).

**Tabela 3.11** - Taxa de crescimento do IDEM para o município de Salvador entre 2010 a 2019.

Unidade geográfica	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Salvador	6.0%	13.8%	8.7%	-4.1%	10.3%	-10.8%	-3.5%	5.2%	2.7%	-0.8%

Fonte: SEI (2019; 2020)

## Projeção do IDEM<sup>156</sup> para economia de Salvador em 2030

A estimativa de evolução do IDEM de Salvador, tendo como base o ano de 2020 e os cenários desenvolvidos para o Brasil e a Bahia, mostra que a situação mais otimista é uma redução de -10% do IDEM, como já aconteceu na série histórica no ano de 2015, conforme a Tabela 3.11. Neste contexto, a recuperação da economia municipal ao mesmo patamar de com de 2019, só acontece em 2022. No caso do Cenário Moderado, espera-se uma taxa de desempenho de -12,5% para 2020, havendo somente a recuperação aos níveis de 2019 em 2023. E no último, o Cenário Pessimista, preve-se uma redução de -15% no ano de 2020 e a recuperação apenas em 2024 (Tabela 3.12).

**Tabela 3.12** - Análise da taxa de crescimento do IDEM municipal de Salvador, pós-pandemia do Covid-19<sup>157</sup>.

Cenário	2020	2021	2022	2023	2024
Otimista	-10.0%	4.8%	5.0%		
Moderado	-12.5%	2.4%	2.5%	7.2%	
Pessimista	-15.0%	1.2%	1.2%	3.6%	7.4%

**Fonte:** SANTOS et al.. A economia soteropolitana e os impactos da COVID-19. Conjuntura & Planejamento, v. 1, n. 199, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. Salvador, 2020. No prelo

Para a projeção do crescimento até o ano de 2030, com base nos cenários estipulados inicialmente, estima-se uma taxa de crescimento médio do IDEM de 6% ao ano no Cenário Otimista, após a recuperação em 2021. No Cenário Moderado, uma taxa de crescimento médio anual de 4% ao ano, depois de 2022. E, no Cenário Pessimista, uma taxa de crescimento médio de 2% ao ano, posteriormente à recuperação em 2023. No acumulado, espera-se um crescimento em relação ao ano de 2021 para o período global de 68,9% no Otimista, 43,2% no Moderado e 5,8% no Pessimista (Tabela 3.13).

156 Indicador de desempenho geral da economia de Salvador

157 Valores projetados tendo como base de referência o ano de 2019. Com base nos cenários: otimista (- 10,0%); moderado (-12,5%) e pessimista (-15,0%). Sendo as respectivas retomadas da economia com base em 2019, somente acontecerá nos anos de 2021, 2022 e 2023.



**Tabela 3.13** - Projeção de índice acumulado do IDEM de Salvador entre 2020 e 2030.

Cenários	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Otimista	90.9	100.0	106.0	112.4	119.1	126.2	133.8	141.9	150.4	159.4	168.9
Moderado	88.9	95.6	100.0	103.9	108.1	112.4	116.9	121.6	126.5	131.5	136.8
Pessimista	87.0	91.3	94.4	100.0	102.0	104.0	106.1	108.2	110.4	112.6	114.9

**Fonte:** SANTOS et al.. A economia soteropolitana e os impactos da COVID-19. Conjuntura & Planejamento, v. 1, n. 199, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. Salvador, 2020. No prelo

Obviamente esses cenários, em parte, estão condicionados ao plano de recuperação da economia brasileira. Em situações anormais de funcionamento da economia a exemplo de guerras e pandemias, os governos costumam fazer investimentos arrojados em obras de infraestrutura a fim de aquecer rapidamente a economia via efeito multiplicador (efeito transbordamento), a questão a ser colocado é se a Bahia e Salvador são contemplados.

Portanto, há de se esperar uma forte diminuição no faturamento do comércio, principalmente para aqueles que não são considerados essenciais. Destacam-se nesse grupo os estabelecimentos ligados ao turismo, atividade completamente paralisada desde meados de março de 2020 e sem expectativa de retomada do funcionamento. Por outro lado, é importante lembrar que a redução no faturamento do segmento comercial não é fruto apenas das medidas do isolamento social em si, ou seja, mesmo sem medidas de distanciamento social mais restritivas é difícil imaginar que a população continue a manter o mesmo fluxo de circulação e consumo com o vírus presente no cotidiano das pessoas. Por isso, a retomada da economia está sujeita ao controle do espriamento do SARS-CoV-2. Seguramente, o “novo normal” vem com mudanças significativas na economia, principalmente aquelas ligadas ao consumo das famílias e a reorganização das formas de trabalho.

Neste sentido, a capital baiana preocupa principalmente ao se levar em consideração as características da economia soteropolitana, fortemente marcada por alto desemprego e informalidade no mercado de trabalho, além de um índice de Gini que revela a grande desigualdade de renda entre os mais ricos e os mais pobres. Estudos futuros devem evidenciar as relações entre as taxas projetadas para o IDEM nos três cenários e a criação de empregos. Isto é muito importante para o projeto de futuro de uma Salvador menos desigual.

### 3.2.6. Segmentos econômicos estratégicos para o desenvolvimento de Salvador

Nunca é demais repetir que delinear uma trajetória para o desenvolvimento da atividade produtiva no município de Salvador para os próximos anos é um exercício difícil de ser realizado, ainda mais depois da desorganização produtiva em decorrência da Covid-19. A ocorrência de uma pandemia nos níveis como tem se desenvolvido a atual, enseja a reorganização de setores em novos arranjos produtivos a fim de adequar-se à nova normalidade.

No entanto, considerando que não deve haver uma total destruição dos fatores e estruturas produtivas atuais, mas sim uma reestruturação destes, é possível realizar um exercício de inferência a partir da tendência delineada pelo setor de serviços nos últimos dez anos no município de Salvador, aliada a algumas peculiaridades apresentadas pela capital baiana.

Esse exercício é apresentado a seguir de acordo com os segmentos econômicos com grande participação na atividade produtiva do município:

#### **Atividades de turismo**

O **turismo** é uma das atividades produtivas importantes da cidade do Salvador. Esta atividade encontra-se fortemente afetada no mundo pela pandemia do novo coronavírus e a sua plena recuperação está condicionada ao controle do vírus. A insegurança quanto ao atual contexto não permite apontar um claro delineamento para o futuro, mas algumas tendências podem ser observadas, sobretudo com a expectativa de incremento do turismo nacional, do turismo de vizinhança, do turismo de raiz e de turismo religioso em um cenário após a pandemia.

O plano de Salvador no PRODETUR Nordeste, denominado de Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável - PDTS Salvador, revisado em 2015, subsidia as intervenções e ações realizadas pela gestão da PMS 2014/2018 e 2019/2021, requalificando zonas urbanas e implementando ações que repercutem no elenco de atividades de apoio ao turismo. Essas ações já reverberam positivamente sobre o fluxo turístico como se constata no verão 2019/2020.

Ações da iniciativa privada como os novos hotéis no centro de Salvador e a aquisição do Othon Palace Hotel pela rede Marriot sinalizam movimentos de reorganização do setor na cidade. Os novos hotéis do Centro e iniciativas outras de ocupação de áreas no Centro Antigo

de Salvador sugerem a tendência de reinvenção do turismo, reforçando a condição da cidade antiga como grande diferencial.

Neste momento de reavaliação e de reinvenção de estratégias para o turismo fica evidente, contudo, que deter os recursos é insuficiente para o desenvolvimento da atividade. O enriquecimento da experiência turística demanda mais. Nesse sentido, dois dos componentes estruturais da atividade turística, patrimônio e cultura, demandam novas atitudes de proteção e promoção sem as quais ficam restritas as condições de elevação do desempenho do turismo e das próprias alternativas de desenvolvimento socioeconômico sustentável para a cidade.

A preservação de patrimônio urbanístico-arquitetônico-paisagístico tem diretrizes fixadas nas legislações específicas, restando minimamente cumpri-las e planejar operar este patrimônio para o melhor uso: enquanto memória, suporte às atividades de apoio ao turismo, visitação, etc. Na dimensão cultural da cidade, recai a outra grande possibilidade de o turismo vir a alavancar um momento de recriação da atividade, a partir de uma nova abordagem de integração da cultura como alternativa de desenvolvimento turístico e socioeconômico.

A cultura fundada nas tensões sociais históricas do povo constitui, assim como as marcas e marcos da cidade, a identidade e unicidade do lugar, o *genius loci*. Todo grifo a estes elementos reforçam a atratividade e singularidade de um destino turístico.

O reconhecimento, a institucionalização, a profissionalização e a promoção do ambiente cultural organizados como política pública é uma aposta na renovação tanto para o turismo quanto para a cidade, com o arrojo de uma intenção de forte desenvolvimento social e urbano atrelado.

Abordar a cultura como alternativa de desenvolvimento multidimensional corresponde à uma grande pauta de projetos e ações, a partir da institucionalização e formalização de estrutura de gestão da dimensão cultural da cidade para: valorização da produção artística e cultural associados aos territórios, produção cultural de base tecnológica, valorização dos bens culturais patrimoniais e artísticos com estímulo à visitação -turistas e residentes-, proteção e promoção do patrimônio cultural, fortalecimento das culturas que formam o povo brasileiro, profissionalização da gestão de grandes eventos - Carnaval, manifestações e festas populares-, qualificação profissional, formatação de calendário de eventos, envolvendo a dinâmica dos

espaços culturais da cidade, para conhecimento e planejamento da população e do trade turístico (MIGUEZ; RUBIM, 2010)<sup>158</sup>.

Por outro lado, ainda se pensando no turismo e na cultura, essa última compreendida enquanto expressão e constituição das identidades dos povos de Salvador, identifica-se outra lacuna nas intervenções urbanísticas sobre a cidade, tendo em vista que a dimensão ambiental e a abordagem sobre parques urbanos ainda estão fracamente qualificadas, mostrando que se ressentem de compreensão ambiental, ecológica e paisagística sistêmica.

Salvador compete diretamente em atratividade de visitantes com outras capitais do Nordeste (notadamente Recife e Fortaleza) e com o Rio de Janeiro. Não levando em consideração os aspectos culturais e as belezas singulares de cada cidade e que influem diretamente nessa capacidade de atração, fatores como estrutura urbana e segurança pública, são dois aspectos que devem ser analisados mais apropriadamente sobre o desempenho desse segmento.

Nos últimos anos, Salvador experimenta ações de readequação e reforma do seu espaço urbano, o que não se limita exclusivamente aos pontos turísticos e bairros localizados na orla. As medidas são frutos de ações públicas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal e pelo Governo do Estado da Bahia. Entre os principais destaques estão a reforma da Orla Marítima, quase que concluída na sua totalidade, e a ampliação da linha e das estações do metro até o Aeroporto Internacional de Salvador. Outras medidas como limpeza constante das ruas e avenidas, reformas de praças, espaços públicos e calçadas não devem ser desconsideradas. Sob essa mesma perspectiva outras capitais brasileiras apresentam um movimento diferente. Recife que, na década de 2000 até o início dos anos 2010, experimenta uma expansão das obras públicas de infraestrutura, nos últimos anos não sustenta esse ritmo. Por sua vez, o Rio de Janeiro, foco de grandes investimentos públicos e privados em infraestrutura em decorrência dos eventos esportivos mundiais (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016), experimenta a partir de 2017 a quebra de um ciclo virtuoso após a falência fiscal do Estado.

Diante dessas constatações, a atividade turística em Salvador tende a ser mais atrativa em detrimento das outras cidades.

Outra questão relevante e com forte rebatimento no turismo é a segurança pública. Novamente o Rio de Janeiro e Recife experimentam perdas significativas nesse aspecto. Para o

---

<sup>158</sup> MIGUEZ Paulo e RUBIM, Albino. Plano de Cultura, Plano Salvador 500, FMLF, 2015.

primeiro, a falência fiscal do estado com o impedimento da manutenção da política de segurança pública, que tem nas Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) um dos seus principais baluartes, é o principal impacto negativo nesse segmento. Como resultado, tem-se uma escalada no número de crimes diversos e o retorno aos noticiários nacionais e internacionais em decorrência de eventos dessa natureza, após anos de queda sustentada no número de homicídios.

Recife, por sua vez, com o enfraquecimento do Pacto Pela Vida, passa a experimentar um incremento cada vez maior de diversas ocorrências criminais, refletindo-se diretamente na mídia nacional.

Ainda nesse contexto, Fortaleza também vivencia momentos delicados na segurança pública como a greve dos policiais militares em 2020 e a disputa entre facções criminosas dentro dos presídios que acaba se estendendo aos bairros pobres da periferia com uma explosão subsequente no número de homicídios e crimes diversos.

Em sentido contrário, Salvador tem uma redução sustentada do número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) nos últimos anos, conforme documentado no Caderno Sociedade, Economia e Território, o que é positivo para a atração de novos fluxos turísticos para além dos períodos tradicionais como no Carnaval e Verão Baiano.

Além desses aspectos, vale destacar os seguintes pontos na dimensão turismo e com possibilidade de reverberações em outros segmentos econômicos do município de Salvador:

i) Inauguração do Novo de Centro de Convenções na Orla marítima, que atrai um perfil turístico associado a eventos de negócios e convenções diversas;

ii) A criação do Corredor da Fé (Av. Dendezeiros do Bomfim) após a canonização de Irmã Dulce transformando-a em Santa Dulce dos Pobres, abrindo a oportunidade para outro tipo de turismo em Salvador, o turismo da fé, que tende a se concentrar do Largo de Roma (onde está localizado o Santuário da Santa Dulce dos Pobres) até a Colina Sagrada do Bomfim (onde se localiza o Santuário de Nosso Senhor do Bomfim);

iii) Revitalização do trecho entre a Praça Tomé de Sousa e a Praça Castro Alves, o que inclui a Rua Chile. Essa medida resultou na atratividade de empreendimentos hoteleiros de luxo nesse espaço, o que pode resultar em uma padronização no entorno dessa região da cidade, abrindo a oportunidade para outras iniciativas e atração de novos investimentos para entretenimento, alimentação, alojamento e hospedagem de alto padrão;

iv) Criação do Hub Salvador para estimular *startups* e Revitalização do Bairro do Comércio nas proximidades do porto, onde desembocam cruzeiros e onde se realizam diversas travessias marítimas;

v) “Gourmetização” de bairros como Gamboa de Baixo e Santo Antônio Além do Carmo. Seguindo uma tendência observada em outras capitais brasileiras com a abertura de comunidades populares localizadas no entorno de bairros turísticos, a Gamboa de Baixo tem ganhado admiradores devido a beleza natural do bairro, à beira da Baía de Todos os Santos, o que é percebido com frequência em redes sociais e na presença de artistas nacionais e internacionais. Como reflexo dessa descoberta do bairro, há um crescente aumento de abertura de novos empreendimentos por iniciativa dos moradores, ligados, sobretudo, ao segmento de alimentação e bares. Por sua vez, o bairro Santo Antonio Além do Carmo experimenta essa re-descoberta há mais de dez anos, mas com claros reflexos na atratividade no entorno do bairro e na Rua Direta de Santo Antonio, onde se observa a revitalização de prédios antigos e a constante presença de uma cena cultural no bairro (as prévias de carnaval em formato de baile a fantasia tornaram-se um evento confirmado antes da folia oficial);

vi) Popularização das plataformas virtuais de compartilhamento de imóveis, como Airbnb e Couchsurfing, tendem a ampliar a oferta de hospedagem em Salvador graças o baixo custo de utilização, atraindo públicos de diferentes padrões, mesmo na alta-estação quando os preços praticados tendem a ser mais elevados. Porém, com um impacto negativo no setor hoteleiro;

vii) Crescimento da importância do turismo de raízes, já contemplado no Prodetur Salvador, que pode envolver os povos de santo, festas, dança e música populares, ligadas às raízes afrodescentes da cidade.

Em resumo, em função da pandemia da Covid-19<sup>159</sup>, para um setor que gera, antes da pandemia, 10,4% do PIB global e um em cada dez empregos no mundo e cresce mais que a economia global há oito anos, conjectura-se a existência de um refluxo expressivo de correntes de turistas em todo o mundo<sup>160</sup>, com reflexos mais fortes em locais turísticos de países menos desenvolvidos e nos curto e médio prazos. Segundo análise preliminar do Conselho Mundial de

---

159 Segundo Cepal (2020), as atividades de turismo são das mais afetadas pela pandemia. (CEPAL, N. U. **Dimensionar los efectos del COVID-19** para pensar en la reactivación. 2020. Disponível: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286\\_es.pdf?fbclid=IwAR2XDSWIHAD6RUW7HLrT6mVI24BqXTp7JkY3vmitEh\\_7W1Gbb-IJ7naIgc](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286_es.pdf?fbclid=IwAR2XDSWIHAD6RUW7HLrT6mVI24BqXTp7JkY3vmitEh_7W1Gbb-IJ7naIgc). Acesso 10 mai. 2020)

160 COMEX do Brasil. Conselho Mundial de Viagens e Turismo projeta perdas de US\$ 2,1 trilhões para o setor em 2020. Disponível: <https://www.comexdobrasil.com/conselho-mundial-de-viagens-e-turismo-projeta-perdas-de-us-21-trilhoes-para-o-setor-em-2020/>. Acesso: 04 de agostp de 2020.

Comércio e Turismo<sup>161</sup>, espera-se uma redução nos deslocamentos internacionais de até 25% em 2020, o que colocar em risco milhões de empregos. Também especula-se que os conceitos de negócio da área passem por uma expressiva reconfiguração, acentuando mais fortemente a importância do turismo de proximidade, das pequenas estruturas de hotelaria, e o aceleração da utilização de tecnologias digitais na efetivação de transações, que impactam e geram supressões de atores e de cadeias da economia do turismo, e podem levar a maior centralização de decisões estratégicas pelos grandes centros receptores e emissores<sup>162</sup>. No entanto, novos nichos de mercado tendem a crescer em termos de importância.

Especificamente em relação à Salvador, no contexto pós pandemia, acredita-se que dois novos e poucos explorados nichos de desenvolvimento de atividades de turismo tendem a apresentar oportunidades singulares de crescimento: o turismo religioso, que propende a crescer pós santificação de irmã Dulce e que aponta a necessidade de tratamento especial à Península de Itapagipe e do território compreendido entre a Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição e a Igreja do Bonfim, em termos de infraestrutura, equipamentos e serviços, consolidando o “Roteiro da fé”, e o turismo de raízes, já contemplado no Prodetur Salvador, que pode envolver os povos de santo, festas, dança e música populares, ligadas às raízes afrodescentes da cidade. Ambos os nichos se mostram muito alinhados com a aura de sincretismo que marca a cultura da cidade e com grandes possibilidades de enquadramento de suas organizações em formatos menores, mais flexíveis e mais inclusivos socialmente<sup>163</sup>.

### **Economia cultural e criativa (ECC)**

Dois modelos de atuação profissional que são comuns às categorias da ECC de Salvador. No primeiro modelo, estão negócios caracterizados por cadeias produtivas institucionalizadas e consolidadas, profissionais com especialização técnica, público consumidor pagante e mercado relacionado com o turismo. Esse modelo é aqui denominado “Especializado e Profissional”. As iniciativas que funcionam neste modelo, mesmo em setores criativos diferentes, costumam se retroalimentar. Portanto, além da cadeia produtiva de cada setor criativo, existe um sistema operacional que perpassa e interliga as iniciativas com perfil de mercado. Neste sistema, estão incluídas as articulações de atores da ECC com o sistema midiático, a economia de serviços e o turismo. Apesar dos exemplos mais consolidados em

---

161 COMEX do Brasil. Conselho mundial de viagens e turismo projeta perdas de us\$ 2,1 trilhões para o setor em 2020. Disponível: <https://www.comexdobrasil.com/conselho-mundial-de-viagens-e-turismo-projeta-perdas-de-us-21-trilhoes-para-o-setor-em-2020/>. acesso: 04 de agosto de 2020.

162 FMLF/PMS. Sociedade, economia e território, 2020.

163 FMLF/PMS. Sociedade, Economia e Território, 2020.

Salvador serem a indústria da música, do carnaval e das festas, este modelo também é forte no teatro, na dança, na gastronomia, no audiovisual, na TV e no rádio, entre outros setores.

O segundo modelo é caracterizado pelo talento pessoal e o reconhecimento, individual ou coletivo, de trabalhadores da ECC. O modelo, aqui chamado “Autônomo e Comunitário”, está à margem dos padrões profissionais tradicionais e do sistema que movimenta o modelo Especializado e Profissional, mas também movimenta capital social e financeiro em redes locais e internacionais. Em geral, seus profissionais retiram o sustento da atividade criativa que é exercida de maneira informal ou com registros de Microempreendedorismo Individual (MEI). Nestes casos, os elos das cadeias produtivas são formados, em geral, por outros atores da ECC com o mesmo perfil que tendem a trabalhar em rede e a colaborar sempre com os mesmos parceiros. Como exemplos, podem ser citados artesãos de instrumentos musicais do Pelourinho, músicos de barzinho, cozinheiros de rua, professores de capoeira, grupos de dança, designers gráficos, fotógrafos, entre outros profissionais.

Essa caracterização da ECC em Salvador não pode ser negligenciada na formulação de cenários econômicos para 2030 e 2049, tendo em vista que ambos os modelos dependem do financiamento público, embora em graus diferenciados.

No elo da música da ECC de Salvador, em especial, se observa que a Axé Music deixa de ser a principal cena musical do Brasil ainda no início dos anos 2010. Essa alteração no cenário da música popular como resultado da falta de renovação no quadro de artistas desse gênero reflete-se diretamente na redução de um fluxo turístico em períodos fora da alta-estação para Salvador.

Contudo, alguns eventos de grande porte parecem funcionar como contratendência à perda de importância da Axé Music no cenário nacional. Entre esses destacam-se o crescimento de eventos privados de música não associada à Axé Music, como o sertanejo universitário e o forró eletrônico; a incorporação ao calendário de festas oficiais de Salvador do Réveillon (Virada Salvador) com duração de cinco dias; e a renovação do circuito de Festas Populares: Lavagem do Bomfim, Lavagem de Itapuã e Festa de Iemanjá; embora todos esses concentrados no período de alta-estação. Outro elemento que tem ganhado projeção nacional é a criação de um carnaval fora de época (entre setembro e outubro), voltado para o público LGBT. Embora tenha um impacto reduzido na capacidade de geração de riqueza para o município, outros segmentos tendem a se beneficiar com os efeitos indiretos da ECC, como hotelaria e hospedagem, alimentação, transporte particular, serviços relacionados à saúde e estética.



Outra questão relevante nesse período de pandemia e isolamento social é o contato virtual propiciado pela tecnologia de comunicação: as apresentações de artistas musicais com performances em shows realizados nos ambientes privados e disponibilizados em ambientes virtuais com a interação ao vivo do público (*lives* nas redes sociais). Essas experiências podem vir a se popularizar de forma mais efetiva, gerando menos riscos de contato entre pessoas e criando novos impulsos ao desenvolvimento da ECC em Salvador.

### **Economia da saúde**

As características do setor de saúde colocam-no em destaque em projetos de desenvolvimento em múltiplas dimensões. Na dimensão social, por seus impactos sobre as melhorias de condições de vida das populações. Na dimensão econômica, pela importante participação no PIB, pela expressiva participação do capital nacional, pela capacidade de gerar postos de trabalho diretos e indiretos, de alta e média qualificação (SOCIODEMOGRÁFICOS, IBGE, 2009)<sup>164</sup>. Na dimensão tecnológica, pela permanente demanda e difusão de tecnologias de futuro. E por fim, nas dimensões democrática, como campo fortemente institucionalizado, de participação social na gestão, e territorial e regional, como condicionador do desenvolvimento por meio da organização regionalizada dos serviços de saúde (GADELHA e COSTA, 2011, apud FIOCRUZ, 2012). Em síntese, o vínculo entre saúde e desenvolvimento estabelece “um processo dinâmico e virtuoso que combina, ao mesmo tempo, crescimento econômico, mudanças fundamentais na estrutura produtiva e melhora do padrão de vida da população” (VIANA e ELIAS, 2007, p. 1.766 apud FIOCRUZ, 2012).

Salvador já apresenta um conjunto de fixos e de fluxos relacionados que a caracteriza como polo de prestação de serviços de saúde de alta complexidade no Estado da Bahia (IBGE, 2020 )<sup>165</sup>. Na pandemia, tem recebido vultosos recursos para aquisição de insumos, investimento em infraestrutura em saúde e contratação de pessoal. Não obstante a elevada concentração de casos confirmados em comparação ao total do estado, a capital baiana torna-se a referência no estado no enfrentamento à doença. Se confirmada a maior efetividade do poder público (municipal e estadual) e da estrutura de saúde nas ações de enfrentamento da pandemia da Covid-19 e em relação a outras capitais do Nordeste, Salvador, que já é um polo

<sup>164</sup> SOCIODEMOGRÁFICOS, IBGE Indicadores. de Saúde no Brasil 2009. *Estudos e pesquisas*, v. 25, p. 152, 2009.

<sup>165</sup> IBGE. Pesquisa Regiões de Influência das Cidades –informações de deslocamentos para serviços de saúde. Notas Técnicas. Volume Especial Versão de 6 de abril de 2020. Disponível: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101715\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101715_notas_tecnicas.pdf). Acesso: 21 de maio de 2020. Rio de Janeiro 2020

de prestação de serviços de alta complexidade, dentro do Estado da Bahia, pode tornar-se um polo especializado de serviços de saúde no eixo Norte-Nordeste do Brasil.

A consolidação e fortalecimento desse polo traz como principais rebatimentos positivos a ampliação do mercado de trabalho especializado com incremento do rendimento médio e nos anos de estudo da população, em decorrência das especificidades dos serviços especializados desse segmento e, indiretamente, no fomento de uma cadeia produtiva na área de saúde, o que pode refletir na atração de indústrias para a produção de itens essenciais ao funcionamento desse segmento considerado essencial, além de outras atividades relacionadas como de educação, de serviços de consultoria especializada na área da economia da saúde e de pesquisas em doenças infectocontagiosas.

É importante registrar que a estrutura desse segmento de prestação de serviços especializados em saúde apresenta-se em transformação, em Salvador, desde antes da pandemia, com a compra pela rede D'Or de unidades de saúde tradicionais na cidade, a exemplo do Hospital São Rafael, do Hospital Aliança, do Hospital e Complexo de Consultórios Cárdio Pulmonar e do Centro de Hematologia e Oncologia (CEHON). Essas mudanças estruturais merecem ser acompanhadas pelo setor público pois tendem a conduzir a maior concentração no campo da economia da saúde e gerar grandes rebatimentos sobre a rede, sobre o mercado consumidor, sobre o mercado de trabalho e sobre as infraestruturas de saúde na capital.

### **Economia da Educação**

Assim como saúde, as características do setor de educação fazem com que seus rebatimentos sejam múltiplos em projetos de desenvolvimento. Em Salvador, esse segmento é bem diversificado.

Em nível do ensino superior, a cidade sedia duas universidades públicas, uma estadual e outra federal, além de outras universidades e centros universitários privados<sup>166</sup>. Esse complexo de unidades de ensino superior pode representar uma grande fonte de dinamismo para cidade, mormente quando se investe em suas conexões internas e externas. Por exemplo, o Instituto de Saúde Coletiva da UFBA é um programa de pós-graduação muito bem conceituado no Brasil, assim como a Fiocruz Bahia, que tem se destacado no combate à pandemia. O fortalecimento de redes entre essas duas instituições e a área de saúde municipal pode engendar soluções

---

<sup>166</sup> O Caderno Sociedade, Economia e Território mostra a importância de Salvador em relação a outras capitais do Brasil nesta questão.

sustentáveis, que gerem rebatimentos positivos sobre a saúde da população local, incluindo inclusive como agentes de saúde os jovens moradores em Zeis da cidade, conforme sugerido nos cenários demográficos.

No mesmo sentido, o investimento em redes de relações entre o poder municipal, empresas e outras unidades da UFBA, da UNEB, da UNIFACS e de outras IES de Salvador pode favorecer a ampliação de escala e eficácia de programas municipais de emprego e renda específicos às áreas de saúde, de economia dos setores populares, da cultura, de urbanismo e de educação.

Na pandemia, essa rede de Instituições de Ensino Superior (IES) da cidade, a exemplo de todas as IES do mundo, está experimentando novos desafios relacionados à necessidade de prover ensino e manter os alunos a salvo, em casa.

No caso das IES públicas, esse desafio é monumental, tendo em vista o perfil sociodemográfico de seu alunado, que se torna socialmente mais matizado e inclui grandes contingentes de filhos de famílias pobre e de vulneráveis, após a necessária e bem sucedida implantação das políticas de cotas<sup>167</sup>. Só para citar um exemplo das diferentes estratégias em curso para vencer tal desafio, a UFBA institui no segundo semestre de 2020.2, o ensino remoto, por meio do Semestre Letivo Suplementar (SLS). As disciplinas cursadas neste semestre podem ser integralizadas no futuro pelos alunos que as concluírem. No entanto, de matrícula opcional, esse semestre e seus resultados não são computados nem no Coeficiente de Redimento (CR), nem na carga horária total cursada pelos alunos. O SLS é fruto de muita pesquisa da UFBA, quanto às condições de acesso sustentável de seu alunado às tecnologias digitais e à capacitação de seus docentes e técnicos em TIC, e de mobilização de sua comunidade no sentido de assegurar a natureza pública, inclusive e de qualidade de seu ensino. Também liga-se à compreensão de que a presença física e interação da comunidade nutre sua capacidade e de seus atores de ensinar, de aprender, de conhecer e de agir para mover o mundo, e a Bahia e Salvador, em particular, no sentido de maior igualdade de oportunidades sociais, econômicas, culturais e ambientais<sup>168</sup>.

A rede de escolas privadas nos segmentos de ensino fundamental e pré escolar também é grande, variada e atende a diferentes segmentos de públicos. Essa rede gera muitos postos de trabalho especializados e não especializados e encontra-se desafiada na pandemia. Para

---

<sup>167</sup> A UFBA é pioneira no Brasil na implantação do sistema de cotas, há dez anos.

<sup>168</sup> UFBA. GABINETE DO REITOR. PROPOSTA DE SEMESTRE SUPLEMENTAR aprovada pelo Conselho Universitário em 21 de julho de 2020

preservar suas estruturas, a grande maioria das escolas dessa rede está envolvida com a oferta de ensino remoto. Adotar esta modalidade de ensino, ainda que de natureza temporária, demanda investimentos não previstos pelas unidades da rede no sentido de encontrar soluções tecnológicas e prepara recursos humanos para continuar ofertando o serviço de ensino-aprendizagem aos seus alunos. Certamente, esta experiência aumenta a densidade tecnológica envolvida nesses processos de ensino-aprendizagem, o que rebate-se no perfil dessas unidades pós pandemia.

Tendo em vista essas experiências das escolas na pandemia, preve-se a aceleração de processo já em curso de ampliação do ensino virtual. Até então, o modelo de educação (desde os níveis básicos até o nível superior e cursos de formação profissional) baseia-se em uma estrutura de funcionamento presencial, com a necessidade de deslocamento para prédios onde aulas são ministradas. As plataformas virtuais já permitem aulas remotas e com auxílio da inteligência artificial podem-se alcançar resultados expressivos, inclusive as pessoas podem estar em diferentes lugares, assistindo e participando das atividades acadêmicas, sem se deslocarem. Se confirmado o aceleração dessa tendência com a pandemia, alterações do modelo de ensino mais expressivas devem ocorrer em níveis escolares mais avançados onde existe maior liberdade de aprendizado. Contudo, os rebatimentos em outros segmentos ligados à educação tradicional são inegáveis não devem se negligenciados.

### **Comércio varejista**

O Comércio varejista é o que está mais próximo do consumidor durante a efetivação de uma compra. Segundo o IBGE (2020)<sup>169</sup>, Salvador não comparece como polo para onde as pessoas do Estado se deslocam para comprar vestuário e calçados, nem móveis e eletrônicos<sup>170</sup>. No primeiro caso, os destaques na Bahia são os municípios de Feira de Santana, Vitória da Conquista e Santo Antônio de Jesus, enquanto no segundo caso aparecem em destaque os municípios de Feira de Santana, Vitória da Conquista, Irecê, Itabuna e Eunapólis. Esses resultados indicam que o comércio de Salvador volta-se à sua população local.

Ademais, esse setor tende a ser duramente afetado no período que perdurar a pandemia, com reflexos expressivos sobre a economia da cidade que tem 86,0% do PIB gerado pelo setor

---

<sup>169</sup> IBGE. Pesquisa Regiões de Influência das Cidades – informações de deslocamentos para comércio. Notas Técnicas. Volume especial. Rio de Janeiro. 2020. Disponível: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101715\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101715_notas_tecnicas.pdf). Acesso: 20 de maio de 2020.

<sup>169</sup> FMLF/PMS. Sociedade, Economia e Território, 2020.

<sup>170</sup> Disponível em: <https://mapasinterativos.ibge.gov.br/covid/desloccom/>. Acesso: 01 de agosto de 2020.

terciário. E diversas empresas para seguirem funcionando necessitam se readequar aos tempos de ausência de contato interpessoal. As unidades comerciais que tendem a sofrer de forma mais intensa são as localizadas em regiões com intenso comércio de rua (fora dos espaços comerciais mais amplos e com maior capacidade de investimento em plataformas digitais para veicular os produtos dos seus lojistas) e não que não se utilizam de ferramenta digitais como alternativa para ampliar o seu faturamento. As pequenas inserções nas redes sociais restringem-se ao *Instagram* e *Whatsapp*, que não é propriamente uma rede social, mas um aplicativo de comunicação, e que devido a utilização por um elevado contingente de pessoas também tem sido utilizado como ferramenta para efetivação de vendas.

Embora haja uma redução nas vendas do comércio varejista, o *e-commerce* deve apresentar uma ampliação nesse período, sobretudo, na venda de itens que amenizem os efeitos do isolamento social (entretenimento, atividade física, cuidados com a saúde e itens de beleza) ou necessários para manutenção da vida em casa (bens que facilitem a execução de tarefas domésticas e itens para gastronomia). Essa adaptação do consumidor para realizar compras por meio virtual pode aumentar a confiança nesse mecanismo em um cenário pós-pandemia em detrimento do comércio varejista tradicional. Se confirmada essa hipótese de aumento da confiança do consumidor soteropolitano nas compras realizadas pela internet, a tendência é uma queda na demanda e, conseqüentemente, faturamento do comércio varejista, principalmente aquele relacionado a itens em que não há necessidade de teste por parte do comprador.

### **Serviços gerais**

Embora a participação das atividades relacionadas aos **serviços** em Salvador seja elevada, estes, em sua maioria, são de baixo valor agregado. Um dos entraves para ampliação desse setor no sentido de serviços de alta-complexidade e com maior capacidade de gerar valor é o baixo nível de capacitação da população economicamente ativa. Contudo, uma exceção já comentada é o polo de serviços de saúde, conforme já indicado. Também em serviços encontram-se uma grande proporção de ocupados da economia de setores populares e da ECC, os quais merecem um olhar especial dentro do Plano Salvador 500.

## **Mercado imobiliário**

Redução da renda e do emprego em decorrência da pandemia do novo coronavírus afeta diretamente na possibilidade de aquisição do imóvel novo ou a troca de imóveis, refletindo-se em um arrefecimento no setor imobiliário de Salvador, no ramo de compra de imóveis novos e usados. Além disso, mudanças na composição demográfica já dão indícios que esse segmento vai precisar passar por uma intensa revisão de conceitos e investimentos para se adequar à nova realidade.

## **Economia dos setores populares<sup>171</sup>**

Em função de sua natureza estrutural e alta magnitude, é impossível pensar um projeto de desenvolvimento sustentável para a cidade sem que os trabalhadores da economia dos setores populares estejam inseridos como foco de atenção prioritária. A economia dos setores populares abrange tanto as atividades realizadas de forma individual ou familiar<sup>172</sup> e as diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizadas ou não, também denominadas de empreendimentos econômicos solidários<sup>173</sup>.

Seus trabalhadores inserem-se no mundo do mercado e do cálculo econômico, mas estão excluídos de direitos que podem ser acessados por meio do trabalho assalariado (aposentadoria, seguro-desemprego, auxílio-doença, licença maternidade, etc.). Além disso, não usufruem dos conhecimentos e serviços públicos de apoio e fomento, que, usualmente, têm por referência as empresas tradicionais (assistência técnica, crédito, qualificação, legislação etc.).

Em 2019, os trabalhadores da economia de setores populares contabilizam o expressivo contingente de quase 351.000 trabalhadores em Salvador, representando 25% da população urbana ocupada. As ocupações predominantes são: condutores de veículos e operadores de equipamentos móveis (11,9%), trabalhadores qualificados e operários da construção, exclusive eletricitas (8,6%), processamento de alimentos, madeira, confecção e afins (8,0%), outras atividades (8,0%), profissionais de nível médio em operações financeiras e administrativas (4,6%), trabalhadores ambulantes dos serviços e afins (4,4%), dentre outros.

---

<sup>171</sup> FMLF. Sociedade, Economia e Território, 2020.

<sup>172</sup> Singer (1970 apud KRAYCHETE, 2019b, p. 30) define o “Setor Autônomo” como sendo aquele composto por empreendimentos individuais cujo produto se destina ao mercado (em contraposição ao “Setor de Subsistência”), mas não empregam trabalho assalariado, ocupando apenas seus donos e eventualmente membros da família (KRAYCHETE, G. ECONOMIA DOS SETORES POPULARES EM SALVADOR, 2019 b)

<sup>173</sup>KRAYCHETE, G. A produção de mercadorias por não mercadorias. **Bahia Análise & Dados, Salvador**, v.1, p. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2001.

## Logística

De acordo com dados registrados na dinâmica de mobilidade e acessibilidade, em seção mais adiante deste Caderno, Salvador ocupa lugar de destaque em termos de **logística** de distribuição e comercialização de produção agroindustrial, preponderantemente originada nos municípios do Estado e comercializada na CEASA e no Porto Seco Pirajá. Além disso, o porto da cidade é caracterizado como importante nó de sua malha logística, seja devido ao seu terminal de passageiros, onde atracam grandes navios de turismo, seja em seu terminal de carga (*containers*). O aeroporto da cidade sob a gestão de empresa internacional, em meio à tendência, antes registrada, de localização de grandes centros de distribuição logística em municípios como Simões Filho, Camaçari (principalmente na BA-535, Via Parafuso) e Lauro de Freitas, decorrentes de novas práticas das grandes empresas varejistas realizarem vendas por *marketplace*, pode encontrar um novo veio de crescimento. Em um momento em que as questões de logística assumem valor maior em projetos de desenvolvimento, oportunidades para economia da cidade derivadas de requalificação de seus fixos e fluxos logísticos devem ser priorizadas.

### 3.2.7. Fatores críticos da economia de Salvador

Conforme registros em seções anteriores, o Estado da Bahia apresenta perda relativa de participação nas economias nordestina e brasileira, com reflexos para Salvador e Região Metropolitana. Os fatores críticos elencados no Quadro 3.4 refletem, em parte, isso e também o baixo dinamismo da economia soteropolitana conforme evidencia a evolução de seu IDEM (Figura 3.15).

De fato, como mostrado anteriormente, surgem novos vetores de crescimento no Estado em direção à mineração, ao agronegócio e às fontes de energia renováveis. Esse surgimento de novos vetores dinâmicos da economia baiana ocorre vis-à-vis um agravamento das condições internas e externas dos setores químico e petroquímico, localizados na região metropolitana, antes responsáveis diretos pela dinamização econômica do Estado no Século XX.

Registra-se ainda que as atividades produtivas de comércio e de serviços, que predominam em Salvador, organizam-se preponderantemente de forma tradicional, embora sua vocação nas áreas de turismo, da economia criativa, do turismo, da educação e de saúde sejam

evidentes e promissoras. Adicionalmente, a economia de Salvador apresenta um padrão de funcionamento defasado em comparação às tendências antes mencionadas, sobretudo aquelas derivadas da emergência e difusão das TIC.

Os principais fatores críticos existentes na economia de Salvador e registrados no Caderno Sociedade, Economia e Território são aqui recuperados.

Como se vê no quadro 3.4, o modelo econômico da cidade do Salvador não tem sido capaz de absorver a maioria da PEA em ocupações dignas. A economia da cidade distribui-se entre setores tradicionais de comércio e de serviços, caracterizados por baixo dinamismo, atividades de turismo, que também apresentam baixo dinamismo, economia da cultura e criativa, que se desdobra em dois modelos de negócios, os quais concorrem entre si pelos financiamentos públicos, essenciais à sua sobrevivência, operam por projetos e muitos de seus trabalhadores encontram-se ao desabrigo da seguridade social. A economia de Salvador caracteriza-se ainda pela presença dos setores de economia popular nos quais 350.000 pessoas auferem rendimentos muito baixos, mas que constituem a fonte de renda para sua sobrevivência e de sua família (Quadro 3.4).

**Quadro 3.4 - Fatores críticos**

Fatores críticos	Destaques
<b>Nível macro</b>	
Modelo de desenvolvimento	<p>Tem se mostrado incapaz de incluir a grande maioria da PEA da cidade em ocupações dignas, seja por baixo dinamismo, seja por problemas de enquadramento de suas potencialidades, reduzindo suas chances de ter projeto de futuro.</p> <p>Reavaliação e reinvenção de estratégias para o turismo: deter os recursos é insuficiente para o desenvolvimento da atividade</p> <p>A cultura é citada apenas como recurso importante ao desenvolvimento; é preciso mudar este enquadramento.</p> <p><b>PARA</b></p> <p>Abordar a cultura como alternativa de desenvolvimento multidimensional.</p> <p><b>ENVOLVE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma grande pauta de projetos e ações:</li> <li>• avançar na institucionalização e formalização de estruturas;</li> <li>• valorizar a produção artística e cultural associados aos territórios;</li> <li>• valorizar a produção cultural de base tecnológica;</li> <li>• valorizar os bens culturais patrimoniais e artísticos com estímulo à visitação -turistas e residentes;</li> <li>• proteger e promover o patrimônio cultural;</li> <li>• valorizar a diversidade de culturas que da cidade;</li> <li>• profissionalizar a gestão de grandes eventos - carnaval, manifestações e festas populares;</li> <li>• Capacitar;</li> </ul>



Fatores críticos	Destakes
	<ul style="list-style-type: none"> <li>formatar com os agentes sociais calendário de eventos, envolvendo a dinâmica dos espaços culturais da cidade, para conhecimento e planejamento da população e do trade turístico;</li> <li>enriquecer a experiência turística pela inclusão de seus atores sociais originais;</li> <li>fortalecer o conceito de Salvador como cidade do conhecimento e da diversidade cultural e social.</li> <li>inclusão social.</li> </ul>

Fatores críticos	Destakes
<b>Nível setorial</b>	
Setores tradicionais: Comércio e serviços organizados nos moldes tradicionais e baixo dinamismo.	Embora seja a capital do Brasil situada em oitavo lugar no ranking por PIB, seu PIB equivale a menos de 10% do PIB de São Paulo, primeira colocada no ranking.
	Os impactos da pandemia são variados por setor. Por exemplo, bares e restaurantes, academias de ginásticas, teatros, transporte de passageiros, serviços de educação, por exemplos, tendem a vivenciar um impacto maior do que os serviços de telecomunicações, de distribuição de energia, bancários, construção civil, transportes de carga, comércio de alimentos (atacado e varejo).
	Incapacidade de absorver parcela expressiva da PEA, o que faz com que Salvador possua uma das maiores taxas de desemprego do país.
	Pouco conhecimentos sobre ramos específicos, de comércio varejista e de atacado, economia logística, economia de concessões públicas, economia da saúde e da educação privadas.
	Deficiências de infraestruturas de TIC que possam estimular a modernização.
	Baixo nível de escolarização da mão de obra
Turismo: baixo dinamismo, mas com possibilidades de reconversão e crescimento	Permanece sem alavancar e retomar padrões de importância registrados em 2003.
	São atividades que tendem a ser muito afetadas durante e pós pandemia.
	Requalificação da orla concluída.
	Gourmetização dos bairros da Gamboa de Baixo e Santo Antônio Além do Carmo.
	Novos nichos de mercado: turismo de raiz, ligado às raízes afrodescendentes (povos de santo, festas, dança e música) e religioso (Corredor da Fé).
	Novos modelos de negócios de menor porte, mais flexíveis e baseados em TIC tendem a ser mais promissores pós pandemia.
	Deficiências de infraestruturas de TIC que viabilizem a inserção e tirar partido nos novos modelos de negócios.
	Baixa capacitação da mão de obra
	Baixos salários.
	Cadeia produtiva pouco integrada
	Muito afetado pela pandemia
	Inauguração do Novo de Centro de Convenções na Orla marítima
	Criação do Hub Salvador para estimular <i>startups</i> e Revitalização do Bairro do Comércio.
	Criação do Hub Salvador para estimular <i>startups</i> e Revitalização do Bairro do Comércio.
Popularização das plataformas virtuais de compartilhamento de imóveis, como Airbnb e Couchsurfing.	
Infraestrutura de TIC deficiente	
Novo terminal de passageiros para receber transatlânticos	
Conclusão da reforma do aeroporto e gestão por empresa internacional.	
Economia da Cultura e Criativa (ECC) Existência de dois modelos de negócio: “Especializado e Profissional” e “Autônomo e Comunitário”.	Importância simbólica não encontra equivalência na estrutura contabilizada da economia da cidade.
	Condições intermitentes de trabalho por projetos.
	Muitos trabalhadores fora das normas de seguridade social.
	Dependem de financiamentos públicos
	Tende a ser muito afetado pela pandemia. No entanto, organizações e profissionais do primeiro modelo tendem a apresentar maior folego e força para sobreviverem à pandemia.
Setores da economia popular: traço estrutural da economia soteropolitana,	Infraestrutura de TIC deficiente
	350.000 trabalhadores sobrevivem e mantêm suas famílias à margem do sistema e do mercado formal de trabalho.
	Segmentos de trabalhadores da cidade mais vulneráveis e essa vulnerabilidade amplia-se com a crise da Covid-19.

Fatores críticos	Destaques
que se reproduz à margem da economia formal.	Baixa capacitação em normas de saúde e de segurança no trabalho
	Condições precárias de trabalho sem utilização de EPIs básicos.
	Baixíssimas remunerações
	Baixa capacitação em processo de produção
	Falta de acesso a informações sobre o negócio e seus direitos
Baixa competência sobre gestão do negócio.	

Fonte: FMLF/PMS, Caderno Sociedade, Economia e Território, 2020, complementado por FMLF.

De maneira geral, a crise impõe perdas generalizadas com fortes impactos entre os mais pobres. As propostas de retomada das atividades econômicas devem seguir protocolos desenvolvidos pelo Poder Público e tendem a obdecer uma lógica de menor nível de exposição e contaminação pelo novo coronavírus para um maior nível. Destaca-se que essas medidas de retomada devem ocorrer em um horizonte temporal de 1 a 2 meses e até em 3 fases de reabertura, conforme visto em países asiáticos e europeus, que já estão fora pico da pandemia. Contudo, vale salientar os dois principais indicadores que apontam sobre a possibilidade de retomada: taxa de crescimento de casos confirmados; e taxa de ocupação de leitos de UTI.

Nesse sentido, tomando ainda como premissa reduzir o nível de contaminação para que a estrutura de saúde tenha condições de atender a todos os casos moderados e críticos da enfermidade, a probabilidade é que no estado da Bahia, além das atividades consideradas essenciais, sejam liberadas aquelas que têm menor risco de contaminação. E nesse grupo destacam-se a agropecuária e indústria extrativa. Por sua vez, escritórios, concessionárias de veículos, shopping centers, indústria de transformação, bancos, construção civil, biblioteca e museus, apresentam um risco médio de contaminação e a reabertura de suas unidades ocorre em uma segunda etapa, mas seguindo protocolos: utilização obrigatória de máscara, medição da temperatura, limite de acessos. E por último, são abertos os segmentos econômicos onde o risco de contaminação é maior: alojamento (hotéis e similares); educação; bares e restaurantes; templos religiosos, academias; salões de beleza e barbearias. Estabelecimentos enquadrados nesse último grupo têm a sua reabertura retardada.

Novamente tomando como referência a estrutura produtiva de Salvador e a elevada participação do setor terciário em sua composição, espera-se que o município apresente uma capacidade de recuperação mais lenta comparado ao estado, onde uma parte considerável de outros segmentos como a indústria de transformação e extrativa mineral e a agropecuária devem retomar suas atividades antes da grande maioria dos subsetores do comércio e serviços.

As inferências aqui apresentadas têm a finalidade de esboçar uma tendência provável para determinados segmentos econômicos no município de Salvador. Contudo, alguns com elevada participação na produtividade do setor terciário do município dependem da forma de reorganização da estrutura produtiva pós-pandemia. Por sua vez, o aumento do prazo de recuperação da atividade econômica de Salvador, reflete-se diretamente na manutenção do emprego formal especialmente daqueles segmentos considerados não essenciais. E como desdobramento provável deve ocorrer um aumento do setor informal em Salvador, que já é considerado alto quando comparado a outras capitais brasileiras (53% da PEA, segundo dados da PNAD Contínua do IBGE de março de 2020).

A ausência de propostas ou protocolos de grandes investimentos no setor industrial e a falta de ligação com as cadeias produtivas do setor agropecuário permitem inferir que nos próximos anos Salvador permanece com uma elevada participação do setor de serviços. Caso confirmadas as inferências aqui apresentadas, as atividades de turismo, da ECC e os serviços na área de saúde tendem a apresentar um crescimento de participação na geração de riqueza frente a outros, como reflexo, sobretudo, de uma demanda exógena à lógica de funcionamento da capital. Por sua vez, o incremento do setor comercial, com destaque para o varejista, é uma função da disponibilidade de renda da população local e das transformações digitais desenhadas para o segmento varejista e atacadista.

Importantes cadeias ligadas a esses segmentos com maiores tendências de crescimento no horizonte temporal de 2030 podem ser reinventadas a fim de possibilitar a criação de um círculo virtuoso de crescimento e que beneficie toda a economia local e conseqüentemente, a Região Metropolitana e o estado da Bahia. E a estabilidade institucional, do ponto de vista da manutenção de uma agenda pública e a definição de prioridades governamentais, é condição *sine qua non* para criar ambientes propícios ao desenvolvimento de novos negócios com a atratividade de novos e amplos investimentos e da aceitação e apoio da sociedade civil.

### **3.2.8. Cenários tendenciais para a economia de Salvador em 2030**

De maneira geral, Salvador destaca-se pela participação na atividade econômica do estado e da RMS e configura-se como uma metrópole de importância no eixo regional. E essa relevância não está associada, exclusivamente, à concentração populacional no município, mas

também à atividade produtiva fundamentada, sobretudo, em um amplo setor terciário, característica de grandes metrópoles.

O desenvolvimento de uma visão de futuro é uma atividade recorrente em vários momentos históricos e em diferentes instâncias públicas. No ato da sua fundação em 1549, a cidade do São Salvador é planejada para ser a capital lusitana na América. E na atualidade, a partir de um prisma econômico, o exercício de um planejamento para a Salvador do futuro, a fim de ensejar ações do poder público para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico do município, é factível graças a análises consubstanciadas a partir de componentes históricos que sedimentam a estrutura produtiva da capital baiana e do seu entorno, e à disponibilidade de dados que delineiam o perfil socioeconômico da Bahia e de Salvador.

A grande ruptura social em decorrência da pandemia pelo novo coronavírus impõe, contudo, dificuldades à elaboração de tendências para a atividade econômica nos mais diversos contextos. Nesse sentido, esta seção não é conclusiva. Busca apenas apresentar algumas inferências e hipóteses sobre o provável cenário para a economia soteropolitana ao final da década de 2021- 2030 para alimentar o debate e o refinamento dos cenários prospectivos para Salvador em 2049.

Qualquer tentativa de aproximação da situação econômica futura esbarra em ao menos três condicionantes analisados anteriormente.

A primeira dessas condições, a análise da dinâmica atual da economia baiana, que, conforme já mencionado, não destina para a RMS os mesmos volumes de investimentos de outros momentos do Século XX. O novo modelo de desenvolvimento do estado da Bahia assenta-se em vetores econômicos relacionados à infraestrutura portuária no Sul do estado, à ligação ferroviária entre o leste e o oeste, à ampliação da oferta de energia eólica e à mineração, que devem promover uma interiorização do dinamismo econômico do estado e diminuição das atenções sobre a economia metropolitana durante os próximos anos do Século XXI. Destaca-se, inclusive, a perda de competitividade da indústria química e petroquímica do estado, como parte do esgotamento de um modelo responsável pelos principais resultados da evolução da economia baiana ao longo do Século XX.

A segunda, a saber, a evolução da economia soteropolitana, relacionada com o desempenho do setor de serviços, notadamente aquele com maior destaque na geração de valor adicionado ao PIB do município. Em função do elevado desemprego característico dos aglomerados urbanos metropolitanos, principalmente de Salvador, que, conforme destacado,

situa-se próximo dos 25% de sua PEA, da elevada participação de ocupados em setores da economia popular sem cobertura da seguridade social, bem como da baixa diversificação de uma economia, historicamente marcada por serviços de baixo valor agregado, a taxa de crescimento da economia da capital baiana tem ficado bastante aquém das necessidades de emprego de sua população.

O terceiro condicionante é o baixo dinamismo da economia soteropolitana, aliado ao pouco conhecimento da dinâmica específica de setores muito importantes em sua economia, a exemplo dos setores de saúde privada, educação privada, concessão de serviços públicos, logística, etc.. Esse baixo dinamismo e conhecimento condiciona e cria empecilhos para a projeção de estimativas mais positivas para o PIB de Salvador, que deve continuar no mesmo nível dos primeiros anos do Século XXI, na ausência de políticas públicas que tenham como foco a reconversão dessa tendência. E possivelmente pior em função do terceiro condicionante dessa análise, a saber, os impactos derivados da Covid-19.

É inegável que esses condicionantes são fortes fatores contingentes do futuro seja pelo decréscimo econômico gerado em todo estado como consequência do alastramento de uma doença ainda sem cura, seja porque as possibilidades de recuperação certamente influenciam as tendências de comportamento da primeira metade dessa nova década do século XXI. Conforme demonstrado estatisticamente, no pior dos cenários, a taxa de crescimento de -8,1% para a Bahia pode atrelar-se a uma recuperação apenas em 2024, fazendo com que os patamares da economia baiana voltem inacreditavelmente ao ano de 2019.

Certamente, corre-se o risco de viver-se uma nova década perdida, não pelo pessimismo exacerbado, mas pela conjunção dessas três condicionantes.

Portanto, em curto e a médio prazos, com a vigência das medidas de distanciamento social, espera-se uma forte diminuição do faturamento de setor terciário, principalmente para os não essenciais. Destacam-se nesse grupo os estabelecimentos ligados ao turismo e à economia da cultura e criativa em Salvador. Seguramente, o “novo normal” vem com mudanças significativas na economia, principalmente aquelas ligadas ao consumo das famílias e a reorganização das formas de trabalho.

As tendências para os padrões de consumo e segmentos econômicos que se desenham em um cenário pós Covid-19 estão no setor terciário, o que pode ser benéfico para Salvador, dada a elevada participação deste setor na geração de riquezas do município. Mas referem-se, de algum modo, a um movimento iniciado antes da pandemia e que, devido à limitação no

contato pessoal, devem apresentar uma aceleração de difusão, a depender da aceitação da população. A maioria dessas novas oportunidades são, no entanto, estritamente dependente de redes de telecomunicações e a disponibilidade de acesso virtual por parte da população, o que pode representar obstáculos ao aproveitamento dessas oportunidades em função do quadro atual da cidade.

Assim, espera-se uma resiliência em alguns setores no pós-Covid e novas tendências não só conjunturais, mas, sobretudo, estruturais.

**Quadro 3.5 - Processos, situação atual e cenários 2030: economia**

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO 2030
<b>Nível Macro</b>			
Evolução da economia pospandemia	Taxa de crescimento do IDEM de Salvador definida em função da taxa de crescimento do PIB da Bahia e para três cenários	Baixo dinamismo	Investimentos previstos no Estado não se direcionam para Salvador e RMS.  Índice acumulado do IDEM: Cenário otimista: 168.9% Cenário intermediário: 136.8% Cenário pessimista: 114.9%
<b>Nível setorial</b>			
Setores tradicionais de comércio e de serviços	Compreende o comércio varejista e atacadista e a prestação de serviços de educação, saúde, bancários e concessão de serviços públicos, dentre outros.	Maiores geradores de emprego e renda formais; Baixo dinamismo em comércio. Comércio local. Salvador não é polo no Estado para aquisição de vestuário, calçados, eletrodomésticos e eletônicos. Baixo conhecimento sobre os ramos preponderantes na economia da cidade. Salvador é polo de prestação de serviços de saúde de alta e de média complexidade. Rede de ensino privada bem desenvolvida. Rede de serviços privados de saúde bem desenvolvida e em reestruturação. Deficiências de infraestrutura de TIC. Problemas de infraestrutura do porto de Salvador	Setores tradicionais de comércio e de serviços continuam a preponderar; Continuam incapazes a de absorver grande parcela da PEA. A capacidade de absorção da PEA, no cenário otimista, situa-se um pouco acima dos registros históricos (por volta de 50% da PEA), no intermediário e no pessimista tendem a se situar abaixo da média histórica.

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO 2030
		Concentração no entorno de Salvador de grandes entrepostos comerciais de grandes empresas.	
Setores da economia popular	Parte da economia da cidade, submersa e invisível para os poderes públicos, mas responsável pelo sustento um pouco mais de 25,% da PEA da cidade.	Ausência de apoio do setor público. Falta de financiamento. Falta de acesso à informação. Fora do abrigo da seguridade social. Baixos remunerações. Baixo domínio de boas práticas em produção e gestão do negócio. Condições precárias de trabalho e contínua ameaça á saúde do trabalhador. Falta de projeto de futuro.	Cenário otimista: o crescimento de capacidade de absorção da PEA no cenário otimista, só alcança parte dos desocupados. Dessa forma, mesmo no cenário otimista, não há projeções de melhoria para essa expressiva parcela da PEA da cidade.
Turismo	Atividades que envolvem o deslocamento e pernoite de	Baixo dinamismo, mas com possibilidades de reconversão e crescimento. Intervenções urbanas concluídas. Vantagens comparativas de Salvador em termos de violência urbanas em comparação aos destinos nacionais concorrentes (Rio de Janeiro e Ceará). Baixa integração entre políticas de turismo e política cultural. Baixa inserção de forças locais culturais no modelo de desenvolvimento do turismo. Baixa difusão de compreensão da cultura como vetor principal de projeto de desenvolvimento turístico.	Parte do crescimento do IDEM no cenário otimista, deve-se á recuperação da importância do turismo na matriz do PIB da cidade. Apesar disso, o crescimento setorial ainda será negativamente impactado por fatores indicados na situação atual, o que minimiza suas possibilidades de crescimento.
Economia cultural e criativa: coexistência entre dois modelos de negócio	Divide-se em dois modelos de negócio: “Especializado e Profissional” e “Autônomo e Comunitário”.	Importância simbólica não encontra equivalência na estrutura contabilizada da economia da cidade. Pilar identitário de Salvador. Depende de financiamentos públicos. Ausência de sistema de informação sobre a ECC.	O modelo extrativista de negócios tende a prevalecer em detrimento de modelo mais orgânico. A crise no setor deflagrada desde a perda de importância da Axé music tende a se agravar e prolongar muito mais tempo após o final da pandemia.

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO 2030
		Tende a ser muito afetado pela pandemia. No entanto, organizações e profissionais do primeiro modelo tendem a apresentar maior folego e força para sobreviverem à pandemia. Organizações funcionam, em regra, por projeto. Muitos trabalhadores fora do sistema de seguridade social. Condições intermitentes de funcionamento. Desmobilização de capacitações ao final dos projetos. Sistema de recrutamento e seleção por redes sociais. Acesso a recursos via editais.	Depreciação de saberes e patrimônio cultural de grupos étnicos, de teatro, de dança, de música, áudio-visual e circo. Aumento do contingente de trabalhadores fora das normas do sistema de seguridade social. Redução expressiva de recursos públicos via editais. Maior escassez de informação sobre a ECC. Acentuação de práticas de negócio e de gestão informadas pela visão da cultura como recurso, exclusivamente.

Fonte: FMLF, 2020

Uma pergunta que vai nortear os próximos trabalhos derivados deste é: como preparar a infraestrutura produtiva de Salvador para acompanhar as mudanças que vêm no bojo das transformações econômicas em curso. O aproveitamento dessas tendências cria ainda muitos desafios, sobretudo educacionais, infraestruturais de redes digitais, de maior escolarização da força de trabalho, de qualificação e de reconversão das competências dos trabalhadores soteropolitanos, dentre outros. Respostas tempestivas a esses desafios dependem de políticas públicas em diferentes níveis de poder.

Outra pergunta muito importante em relação ao futuro da economia de Salvador é saber qual a magnitude da taxa de crescimento do IDEM que permite absorver desempregados e os trabalhadores da economia de setores populares, que juntos já correspondem a quase 50,0% da PEA urbana em Salvador, em 2019, e o crescimento vegetativo da PEA.

Nova pergunta, que merece motivar novos estudos sobre a economia de Salvador é acerca da importância e do dinamismo dos serviços públicos operados por entes privados ou empresas públicas, como saneamento e água, transporte coletivo e lixo. A operação desses serviços já é responsável por um contingente expressivo de empregos e, conforme dados registrados no Caderno Sociedade, Economia e território, particularmente quanto ao saneamento básico e transporte, os serviços prestados não são bem avaliados.



### **3.3. Emprego e renda: varredura do campo dos possíveis, fatores críticos e cenários**

Esta seção reúne elementos sobre a varredura do campo dos possíveis para sedimentar pensar o futuro, uma síntese do diagnóstico dessa área herdada do Caderno Sociedade, Economia e Território, também importante para pensar o futuro, e aqui apresentada como fatores críticos, e detalha os cenários para 2030.

#### **3.3.1. Varredura do campo dos possíveis**

A varredura dos campo dos possíveis abarca a análise de tendências gerais associadas ao trabalho no mundo e uma outra abordagem, mais específica, sobre pobreza e trabalho no Brasil. Esses dois níveis de problemática funcionam como enquadramento para a análise do emprego e renda em Salvador.

#### **Tendências associadas ao trabalho no mundo**

Num contexto de mudanças globais nas relações de trabalho, verifica-se preponderância daquelas que priorizam a flexibilização do direito do trabalho e a redução do estado de bem-estar social, tal como concebido ao longo do século XX. Esse é o caso, por exemplo, das iniciativas que vêm tomando corpo no Brasil tanto em termos de reformas que focam o trabalho quanto daquelas que buscam a redução do papel do Estado como gestor de políticas públicas.

As recomendações de ações governamentais elencadas nos Relatórios de 2019 do Fórum Econômico Mundial e Banco Mundial parecem, no entanto, indicar caminho oposto ao anteriormente assinalado em relação ao Brasil.

As tendências à subcontratação e à terceirização colocam um contingente cada vez maior de trabalhadores fora do sistema de regulação do trabalho e sem acesso a direitos, o que os distancia dos ideais de capital humano mais qualificado para o novo mercado de trabalho, preconizado pelo Fórum Mundial e Banco Mundial, na era da “Quarta Revolução Industrial”. Os primeiros efeitos dessas reformas no Brasil “revelam uma acentuação do processo de precarização do trabalho, que podem ser evidenciados, dentre outros indicadores, pelo crescimento da vulnerabilidade das formas de inserção e das desigualdades sociais.” (DRUCK et al, 2019).

Ainda sobre trabalho e renda, o relatório “Future of Jobs<sup>174</sup>”, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, em 2016, com base em entrevistas com mais de 13 milhões de profissionais de nove grandes setores, em 15 mercados “emergentes e desenvolvidos”, mostra que 35% das competências mais demandadas hoje pelo mercado de trabalho devem mudar muito rapidamente, até 2020. O que está impulsionando essas mudanças é aquilo que está sendo chamado de Indústria 4.0 ou Quarta Revolução Industrial, caracterizada pelos processos de automação, nas organizações, pela inteligência artificial, *machine learning* e outros conceitos.

O Fórum Econômico vislumbra um novo mercado de trabalho que toma forma após a Quarta Revolução Industrial, que traz desafios e oportunidades. Segundo o relatório, as empresas devem formular de imediato estratégias de transformação de negócios e da força de trabalho até 2022, para garantir uma

janela genuína de oportunidade para alavancar novas tecnologias, incluindo automação, para melhorar a criação de valor econômico por meio de novas atividades, melhorar a qualidade do emprego tradicional e ocupações emergentes, e aumentar as habilidades de seus funcionários para atingir todo o seu potencial para executar novas tarefas de trabalho de alto valor agregado, algumas das quais nunca antes foram realizadas por trabalhadores humanos. (SCHWAB, 2018)<sup>175</sup>

Essa estratégia diz respeito a mudanças tecnológicas e a mudanças de cargos e estruturas ocupacionais, que estão transformando a demanda por habilidades a ritmo muito rápido. Portanto, para alcançar uma visão positiva do futuro dos empregos é imperativo um movimento econômico e social dos governos, empresas e indivíduos em direção à aprendizagem contínua, bem como estratégias e programas inclusivos para reconversão e atualização de competências em todo o espectro ocupacional. No novo contexto do mercado de trabalho, as competências relacionadas à tecnologia e cognitivas, em conjunto, estão se tornando cada vez mais importantes, e há oportunidades significativas para parcerias inovadoras e criativas de múltiplos atores de governos, empregadores da indústria, provedores de educação e outros para experimentar e investir em novos formatos de educação, qualificação profissional e treinamento de trabalhadores.

Segundo o Fórum (WEF, 2016)<sup>176</sup>, os principais fatores demográficos e socioeconômicos que influenciam a mudança no mercado de trabalho, por ordem decrescente de importância, são:

---

174 Disponível: <https://reports.weforum.org/future-of-jobs-2016/>. Acesso: 04 de agosto de 2020.

175 SCHWAB, Klaus. The Global Competitiveness Report 2017\* 2018, World Economic Forum (WEF)

176 WEF. Executive Summary: The Future of Jobs and Skills. Disponível:

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_FOJ\\_Executive\\_Summary\\_Jobs.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_FOJ_Executive_Summary_Jobs.pdf). Acesso: 04 de agosto de 2020.

- i) Mudanças no ambiente de trabalho, com mais flexibilidade e novos marcos legislativos regulatórios (44%);
- ii) Crescimento da capacidade de consumo das “classes médias” em mercados emergente (23%);
- iii) Mudanças climáticas e escassez de recursos naturais (23%);
- iv) Aumento na volatilidade geopolítica (mudanças nas barreiras geográficas, preocupação com a intensificação de fluxos migratórios) (21%);
- v) Maior interesse do novo consumidor em relação a questões éticas e de privacidade (16%);
- vi) Longevidade e envelhecimento da população (14%);
- vii) Populações mais jovens em mercados emergentes (13%);
- viii) Aumento da presença de mulheres em espaços de poder (12%);
- ix) Rápida urbanização (8%).

À medida que essas mudanças no mercado de trabalho começam a se concretizar, em paralelo à Reforma Trabalhista no Brasil, já tratada na seção de cenários econômicos e retomada mais à frente, governos, empresas e indivíduos também se encontram confrontados com uma série de questões totalmente novas. Por exemplo, à medida que as relações de trabalho mudam para acordos temporários e precarizados, como se pode garantir que os indivíduos recebam o apoio e a orientação necessários para adquirir as habilidades certas ao longo de suas vidas profissionais? Como os empregadores estão desconstruindo os cargos tradicionais e reorganizando as tarefas de trabalho em resposta às novas tecnologias e como podem minimizar riscos e aproveitar melhor novas parcerias com profissionais autônomos à distância? Adicionalmente, mesmo que as organizações consigam garantir o melhor relacionamento com os trabalhadores, isso não impede a “segregação de tarefas”, em que grupos específicos de trabalhadores recebem desproporcionalmente as tarefas de trabalho mais ou menos gratificantes.

Especificamente para os governos, o que mais interessa aqui, o Fórum enumera três questões fundamentais relacionadas ao futuro do trabalho. Em primeiro lugar, há uma necessidade urgente de abordar o impacto das novas tecnologias nos mercados de trabalho, por

meio de políticas educacionais aprimoradas, destinadas a elevar rapidamente os níveis de educação e habilidades de indivíduos de todas as idades, principalmente no que diz respeito à ciência, tecnologia, engenharia e matemática, além de habilidades sociais, permitindo que as pessoas elevem suas capacidades humanas únicas. Pontos de intervenção relevantes incluem currículos escolares, formação de professores e uma reinvenção da formação profissional para a era da Quarta Revolução Industrial, ampliando seu apelo para além das ocupações tradicionais de baixa e média qualificação.

Em segundo lugar, as melhorias na oferta de educação e habilidades devem ser equilibradas com esforços no lado da demanda. Os governos podem ajudar a estimular a criação de empregos por meio de investimentos públicos adicionais, bem como alavancar investimentos privados por meio de financiamento misto (Parcerias Público Privadas) ou garantias governamentais. A natureza exata dos investimentos desejáveis varia em cada território. O Fórum sugere que, em termos mundiais, há uma clara necessidade não atendida na criação de infraestrutura rígida e flexível para alimentar a Quarta Revolução Industrial - desde redes de comunicação digital a redes de energia renováveis e inteligentes, escolas e hospitais inteligentes, a casas e centros de assistência aprimorados. No caso do Brasil, as necessidades de infraestrutura permanecem mais básicas, mas um tipo de investimento não exclui o outro.

Terceiro, na medida em que novas tecnologias e crescimento da força de trabalho mais qualificada tendem a aumentar a produtividade, a renda e a riqueza, os governos podem descobrir que o aumento da receita tributária oferece espaço para aprimorar as redes de segurança social, para melhor apoiar aqueles que precisam se adaptar ao novo mercado de trabalho. Isso pode ser alcançado por meio da reforma e ampliação dos esquemas de proteção social existentes, ou da mudança na oferta de serviços básicos.

A perspectiva do Banco Mundial (WBG, 2019)<sup>177</sup> vai ao encontro do defendido pelo Fórum Econômico Mundial. Admite que novas tecnologias, por um lado, eliminam muitos empregos de baixa qualificação nas economias avançadas e nos países em desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, a tecnologia tem criado, por outro lado, oportunidades, abrindo caminho para novas ocupações, aumentando a produtividade e melhorando a prestação de serviços públicos. Pensar no desafio de preparação para o futuro do trabalho, implica entender que muitas crianças atualmente na escola primária podem vir a ocupar em sua vida adulta postos de

---

<sup>177</sup>Banco Mundial. Relatório anual 2019. Erradicar a pobreza, investir em oportunidades. Disponível: <file:///C:/Users/BETELO~1/AppData/Local/Temp/211470PT.pdf>. Acesso: 04 de agosto de 2020.

trabalho que nem existem hoje. O conceito de flexibilidade assume, portanto, um caráter de construção de capacidades e habilidades de aprendizado, fundamentado em bases educacionais formais sólidas e continuadas ao longo da vida, que, ao mesmo tempo, permitam rápida adaptação a mudanças dos mercados de trabalho. Tais habilidades são uma combinação de conhecimento tecnológico, capacidade de solução de problemas e pensamento crítico – além de habilidades sociais como perseverança, colaboração e empatia.

O Relatório do Banco Mundial (WBG, 2019)<sup>178</sup> destaca ainda a importância em investir em capital humano como prioridade para aproveitar ao máximo a oportunidade econômica da evolução tecnológica em curso. Três tipos de habilidades são considerados cada vez mais importantes nos mercados de trabalho: habilidades cognitivas avançadas, como solução complexa de problemas; habilidades sociocomportamentais, como trabalho em equipe; e combinações de habilidades que são preditivas de adaptabilidade, como raciocínio e auto-eficácia. A construção dessas habilidades requer fortes bases de capital humano e aprendizado ao longo da vida. Com isso, as bases fundantes do capital humano, criadas na primeira infância, tornam-se mais importantes. Uma das principais recomendações do Banco para os governos dos países em desenvolvimento é dar prioridade ao desenvolvimento da primeira infância, para garantir os resultados esperados do capital humano a partir da educação básica.

As recomendações do Banco Mundial (WBG, 2019)<sup>179</sup> também vão na direção das políticas de estímulo à criação de empregos formais, consistentes com a agenda de trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho, como forma de aproveitar os benefícios da mudança tecnológica. No entanto, constata-se que a maioria dos trabalhadores permanece com emprego de baixa produtividade, geralmente no setor informal, com pouco acesso à tecnologia, e a falta de empregos de qualidade no setor privado deixa jovens talentosos com poucos caminhos para conseguir um trabalho decente. Mesmo o aumento de graduados em universidades de alta qualificação não consegue inserção qualificada, e há desencontro entre a demanda e a oferta de trabalho. Melhores oportunidades de aprendizagem de adultos, não apenas em conteúdos formais, mas em habilidades demandadas pelo mercado de trabalho em transformação, permitem que aqueles que abandonem a escola tenham mais oportunidade de inserção.

---

178 Banco Mundial. Relatório anual 2019. Erradicar a pobreza, investir em oportunidades. Disponível: file:///C:/Users/BETELO~1/AppData/Local/Temp/211470PT.pdf. Acesso: 04 de agosto de 2020.

179 Banco Mundial. Relatório anual 2019. Erradicar a pobreza, investir em oportunidades. Disponível: file:///C:/Users/BETELO~1/AppData/Local/Temp/211470PT.pdf. Acesso: 04 de agosto de 2020.

Ainda cabe aos governos suprir as necessidades de investimentos em infraestrutura básica e investimentos em acesso à Internet para pessoas que permanecem desconectadas. Igualmente importantes são os investimentos na infraestrutura rodoviária, portuária e municipal.

Ajustar-se à próxima onda de empregos requer proteção social. Oito em cada dez pessoas nos países em desenvolvimento não recebem assistência social e seis em cada dez trabalham informalmente sem seguro social. A proteção social pode ser fortalecida pela expansão da cobertura geral que priorize as pessoas mais necessitadas da sociedade. Investimentos em saúde na comunidade (atenção básica), assistência social e os sistemas de seguro aprimorados reduziram o ônus da gestão de riscos na regulamentação trabalhista. À medida que as pessoas se tornam mais protegidas por esses sistemas, a regulamentação do trabalho pode, quando apropriado, ser mais equilibrada para facilitar a movimentação entre empregos. Para que as sociedades se beneficiem do potencial que a tecnologia oferece, será necessário um novo contrato social centrado em maiores investimentos em capital humano e progressiva proteção social universal.

Uma importante recomendação do Banco Mundial<sup>180</sup> que se destaca aqui é a necessidade de melhorias nas estruturas fiscais dos governos que permitam financiar investimentos sociais em educação, saúde e assistência social. A inclusão social requer espaço fiscal, e muitos países em desenvolvimento carecem das finanças por causa de bases tributárias inadequadas, grandes setores informais e administração ineficiente. Exemplos de melhorias relacionadas com a gestão municipal e que poderiam ser fontes de financiamento seriam, segundo o Relatório do Banco, aprimorar a cobrança de impostos prediais em municípios urbanos, a reforma de subsídios e a redução da evasão fiscal. As economias emergentes estão no meio de uma mudança tecnológica que está trazendo mudanças para a natureza do trabalho. Qualquer que seja o futuro, o investimento em capital humano é uma política sem arrependimentos que prepara as pessoas para os desafios futuros. (WBG, 2019, p. 4-5).<sup>181</sup>

---

180 Banco Mundial. Relatório anual 2019. Erradicar a pobreza, investir em oportunidades. Disponível: <file:///C:/Users/BETELO~1/AppData/Local/Temp/211470PT.pdf>. Acesso: 04 de agosto de 2020.

181 Fonte: WDR 2019 (tradução dos autores).

## O quadro da pobreza e do trabalho no Brasil

Com a crise econômica associada às políticas de austeridade e de início da implementação da Emenda Constitucional 95 (EC 95), em 2016, observa-se que a tendência de redução das situações de pobreza, medida em renda do trabalho, desde o início do século XXI, reverte-se fortemente. De acordo com o estudo “Escalada da Desigualdade” publicado em 2019, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>182</sup>, a pobreza aumenta de 8,38% para 10,8% da população, de 2014 até 2018, o que corresponde a cerca de 6 milhões de brasileiros que passam a viver abaixo da pobreza, considerando-se como linha da pobreza R\$233 per capita.

A pobreza total amplia-se, atingindo 22,6 milhões de pessoas. Projeta-se, considerando um cenário de crescimento do produto de 2,5% ao ano, que, só em 2030, a pobreza volta ao nível de 2014 e que pode haver uma década e meia de tempo perdido no combate à pobreza, em grande medida devido à falta de políticas públicas<sup>183</sup>.

Na desigualdade de rendimentos, assim como na pobreza, ocorre a reversão da tendência de redução que vinha ocorrendo desde 2004. Não é demais reforçar que a desigualdade brasileira é historicamente elevada, sendo uma das maiores do mundo, e sua ampliação é péssimo sinal para o bem-estar social da maioria dos brasileiros e disfuncional ao processo de desenvolvimento do país.

De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2019)<sup>184</sup>, a desigualdade da renda domiciliar per capita entre os indivíduos medida pelo Índice de Gini (possui valores entre 0 e 1, sendo 1 a máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade) eleva-se entre 2014 a 2018, de 0,526 para 0,545. Esse índice para o Nordeste é mais elevado que o nacional e tem crescimento mais acelerado, piorando a desigualdade em uma das mais pobres regiões do país.

Outros indicadores de desigualdade corroboram essa tendência, por exemplo, o 1,0% da população com os maiores rendimentos amplia sua participação na renda de 11,8% para 12,7%, entre 2014 a 2018, apropriando-se de renda igual à renda dos 40% com os menores rendimentos, 12,7%. Os 10% mais ricos, que tinham 15 vezes mais que os 40%, mais pobres, passam a ter

---

<sup>182</sup> NERI, M. A Escalada da Desigualdade—Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza. **Rio de Janeiro FGV Social**, 2019.

<sup>183</sup> NERI, M. A Escalada da Desigualdade—Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza. **Rio de Janeiro FGV Social**, 2019

<sup>184</sup> IBGE. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso:21 de janeiro de 2020).

17 vezes mais. Segundo este estudo do IBGE (2019<sup>185</sup>), as desigualdades são também expressivas por cor ou raça.

Enquanto 16,4% da população branca estava entre os 10% com maiores rendimentos, apenas 5% da população preta ou parda encontrava-se nessa mesma classe de rendimentos em 2018. O inverso acontece entre os 10% com menores rendimentos, que abarcavam 13,5% da população preta ou parda diante de 5,5% da população branca (IBGE, 2019)<sup>186</sup>.

De acordo com Neri (2019)<sup>187</sup>, a desigualdade medida pelo Gini, também, apresenta uma tendência de crescimento saindo de 0,6003 para 0,6299, entre o quarto trimestre (4T) de 2014 e o 1T de 2019. Mostra, ainda, que a metade mais pobre da população tem perdas de renda, com variação acumulada de -17,1%, enquanto o 1% mais rico tem ganhos de +10,1%, neste período. E conclui que “é um movimento de concentração que dura 17 trimestres consecutivos, ou seja, quatro anos de aumento consecutivos de desigualdade, o que constitui um recorde de duração nas séries históricas brasileiras” (NERI, 2019)<sup>188</sup>.

Essa ampliação da desigualdade tem a ver com o aumento da precariedade no mercado de trabalho devido a: desocupação elevada e em crescimento; dificuldades dos trabalhadores menos qualificados em aumentar seus rendimentos; ocupações geradas são informais, que têm menor salários; desalento elevado; e subutilização da força de trabalho que não só atinge nível recorde como está em ampliação. Além disso, a dinâmica de reajuste do salário mínimo (SM) que não tem ganhos reais desde 2015, e decisões políticas, entre elas a adoção da política de austeridade fiscal de longo prazo, principalmente por meio da EC-95, leva a profundos cortes de gastos do Programa Bolsa Família e em educação e em saúde.

O IBGE (2019)<sup>189</sup> também apresenta tendência de crescimento da pobreza no período, segundo três diferentes linhas de pobreza:

---

<sup>185</sup> IBGE. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso:21 de janeiro de 2020).

<sup>186</sup> IBGE. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso:21 de janeiro de 2020).

<sup>187</sup> NERI, M. A Escalada da Desigualdade—Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza. Rio de Janeiro FGV Social, 2019.

<sup>188</sup> NERI, M. A Escalada da Desigualdade—Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza. Rio de Janeiro FGV Social, 2019.

<sup>189</sup> IBGE. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso:21 de janeiro de 2020).



- a linha de pobreza global, utilizada pelas Nações Unidas e Banco Mundial, revisada em 2015, ao serem estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que tem o valor de US\$ 1,90 diários per capita em PPC - Paridade de Poder de Compra;
- as linhas de US\$ 3,20 PPC e US\$ 5,50 PPC, construídas para dar conta das diferenças em níveis de desenvolvimento em países com rendimento médio-baixo e médio-alto.

Sendo o Brasil um país considerado de rendimento médio-alto, ou seja, segundo critérios do Banco Mundial, na linha de US\$ 5,50 PPC, a pobreza cresce de 22,8% para 25,3% da população, de 2014 a 2018, correspondendo a 6,7 milhões de novos pobres, com a pobreza total atingindo 52,5 milhões de pessoas. A pobreza não afeta a todos de forma idêntica: existem grupos populacionais que são mais vulneráveis como é o caso das crianças, mulheres, idosos e a população preta e parda. Também afeta diferentemente a população no território, sendo mais intensa nas regiões Norte e Nordeste e nas periferias das grandes cidades. Além disso, é importante lembrar que a inserção no mercado de trabalho não é condição suficiente para superar a pobreza, pois 14,3% dos ocupados estão em situação de pobreza.

Entre as causas para essa ampliação da pobreza estão: a crise econômica, com uma das maiores recessões da história do país; as medidas que facilitam a precarização das relações de trabalho; as alterações na política de valorização do Salário Mínimo; a política de austeridade fiscal, principalmente a EC-95; limitações de gastos com o Programa Bolsa Família (PBF). Quanto a esse programa observam-se: a criação de barreiras burocráticas de manutenção e ingresso, a ampliação da fila de espera, ausência de reajuste da linha de elegibilidade para acesso, e a situação dramática da rede de assistência social, com grande parte dos serviços não funcionando de forma adequada. Observam-se ainda a desfiguração e extinção de outros programas de assistência social, principalmente com a redução do acesso e a diminuição do valor dos benefícios.

Importante salientar que, de acordo com o estudo “Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade” (SOUZA et al., 2019)<sup>190</sup>, o PBF reduz a pobreza, em 2017, em cerca de 1 p.p. (ponto percentual), que representa cerca de 15% do número de pobres e

---

190 SOUZA, Pedro HG et al. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. 2019. Disponível: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td\\_2499.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf). Acesso: 04 de agosto de 2020.

significa que as transferências monetárias do programa retiram 3,2 milhões de pessoas da pobreza, ou seja, o acesso ao programa é efetivo no combate à pobreza e a redução de seu alcance pode significar aumento da pobreza.

### 3.3.2. Fatores críticos

O Quadro 3.6 apresenta uma síntese dos fatores críticos identificados em Salvador quanto ao emprego e renda.

**Quadro 3.6 - Fatores críticos**

Fatores críticos	Destaques
Emprego e renda: elevadas taxas de desemprego, expressivas desigualdades de remunerações, tendência a maior crescimento dos empregados especializados; expressiva representação de ocupações da economia dos setores populares (onde se incluem os trabalhadores informais) e baixa remuneração média.	Elevação da taxa de atividade em Salvador em decorrência, principalmente, da maior participação feminina.
	A taxa de participação da força de trabalho de 14 anos ou mais em Salvador de 68,8% em 2019, sendo que para as mulheres é de 62,5% no mesmo ano, mais elevadas que a média nacional.
	Elevada taxa de desemprego estrutural: em 2019, a taxa de desocupação é de 17,7% da força de trabalho, ponto mais elevado desde 2012, o que representa que 306 mil pessoas estão desocupadas.
	Os setores que mais contratam com carteira de trabalho assinada são a “Administração pública direta e indireta”, o “Comércio e administração de imóveis, valores mobiliários, e serviços técnicos”, o “Comércio varejista” e os “Serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação.
	Redução na participação de empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada e de militares e servidores estatutários e um aumento na proporção de trabalhadores por conta-própria, indicando um crescimento da informalidade entre trabalhadores soteropolitanos, entre 2012 e 2018.
	Os ocupados em Salvador estão concentrados nas faixas médias de rendimento, cujos valores são muito baixos em relação a outras capitais.
	Expressiva desigualdade de rendimentos entre as categorias de ocupados.
	Trabalhadores brancos ganham mais que os negros.
	Trabalhadores negros são maioria e tendem a ocupar posições mais precárias, como a de domésticos, com e sem carteira assinada, sendo a maioria do sexo feminino.
Mulheres têm rendimentos sempre abaixo dos homens.	

Fatores críticos	Destaques
	Grandes empregadores são poucos e eleva-se de 1,2% a 2,4%, entre 1991 e 2018, assim como os pequenos empregadores.
	Os trabalhadores do secundário e os trabalhadores do terciário não especializado perdem importância relativa entre 1991 e 2018.
	Os trabalhadores do terciário especializado saltam de 16,5% para 23,9% do total, entre 1991 e 2018.
	Concentração dos empregos formais nas zonas Centro antigo, particularmente, nas áreas da Barra e adjacências, e zona Camaragibe.
	Maiores rendas domiciliares estão concentradas em subzonas do centro antigo e da Orla Atlântica, enquanto na região do Miolo e Subúrbio estão os domicílios de menor renda familiar.
	Cresce a esperança de vida ao nascer (que segue de perto a tendência nacional de crescimento) e cai a mortalidade infantil.
	A proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas pré natais aumenta de 50,6%, em 2010, para 61%, em 2018.

Fonte: FMLF, 2020

A evolução desses fatores críticos tende a piorar no momento com a pandemia da Covid-19, quando o Brasil enfrenta um dos momentos mais dramáticos de sua história. A pandemia encontra um sistema de saúde enfraquecido e sobrecarregado, cortes de investimento, impostos pelo Teto de Gastos, reduzem as políticas sociais de proteção da população mais vulnerável.

Quando analisada a Equidade Fiscal, até 2014, os gastos com educação se tornam mais distributivos na medida em que o acesso e permanência na educação básica amplia-se. O mesmo efeito ocorre na saúde com a expansão do acesso ao SUS pela população. Com isso, a regressividade da tributação indireta nas camadas pobres e intermediárias de renda é suavizada com a redistribuição de recursos públicos dos gastos sociais para as camadas da população que mais pagam os impostos. Com a implementação da EC-95, esse tipo de saída distributiva estanca-se e é de se esperar o permanente crescimento da desigualdade no país, agravada no contexto da pandemia da Covid-19.

Embora essas estimativas permaneçam altamente incertas, todos os números indicam um aumento substancial no desemprego global. Para comparação, a crise financeira global de 2008-2009 aumenta o desemprego em 22 milhões de pessoas. No Brasil, levantamento do IBGE

(PNAD Contínua de 2019) indica que cerca de 38,4 milhões de pessoas está na informalidade, e são os mais atingidos neste momento de profunda crise.

O trabalho informal é a principal fonte de renda da população em 11 estados brasileiros, de acordo com dados da PNAD Contínua de 2019. Antes da pandemia, o levantamento mostra um certo recuo da taxa de desemprego, em 2019, que é puxado pelo aumento da informalidade, que atinge 41,6% da força de trabalho em todo o país, alcançando 38,4 milhões de pessoas — um milhão a mais do que no ano anterior.

A expansão da pandemia da Covid-19 evidencia a fragilidade dos arranjos econômicos mundiais em tempos de capitalismo “financeirizado”, escancarando seu potencial disruptivo. No caso do Brasil, encontra um mercado de trabalho com problemas estruturais resilientes que são aprofundados pela chamada “reforma” trabalhista, de 2017. O sistema público de proteção ao trabalho”, conquistado a duras penas e lutas dos trabalhadores desde 1930, em meio ao processo de industrialização, consolidado em 1943 pela Consolidação das Leis do Trabalho, CLT, e, com idas e vindas, ampliado pela Constituição de 1988, é duramente atingido por essa reforma (BIAVASCHI; VAZQUES, 2019).<sup>191</sup>

Diante da pandemia, países com governos de distintos matizes, conservadores ou não, adotam medidas de garantia de renda e emprego como resposta imediata à crise sanitária e como meio de garantir isolamento para, assim, evitar a propagação da doença e preservar a demanda por consumo como forma de ativação da economia.

A União Europeia suspende a disciplina orçamentária. Na França, o governo anuncia pacote de cerca de 45 bilhões de euros para assegurar os patamares salariais, proceder à ajuda a pequenas empresas e para os trabalhadores por conta própria. Anuncia ainda plano de “desemprego parcial”, com suspensão do contrato de trabalho mediante pagamento compensatório pelo Estado, assegurada formação profissional. A Holanda, anuncia pacote com garantia de 90% dos salários por três meses a trabalhadores de empresas com perda mínima de 20% de suas receitas, com contrapartida da garantia de emprego. Na Inglaterra, entre outras medidas de estímulo à demanda, o governo anuncia a manutenção de 80% dos salários entre março e junho. Portugal, além da proteção às empresas afetadas, autoriza dispensa de trabalhadores simplificada por tempo determinado, com garantia de 2/3 das remunerações, a maior parte coberta pela Seguridade Social. Nos EUA, há envio de recursos diretos às famílias

---

191 VAZQUEZ, Bárbara Vallejos; BIAVASCHI, Magda Barros; DROPPA, Alisson. As segundas intenções da reforma trabalhista brasileira—uma análise das extinções contratuais em “comum acordo”. Teoria Jurídica Contemporânea, v. 4, n. 2, p. 250-270, 2019.

americanas, ampliação de acesso ao seguro desemprego e medidas de socorro às empresas, somando cerca de 2,2 trilhões de dólares. Ou seja, no cenário internacional o que se percebe é o abandono das políticas liberais.

No Brasil, com o aprofundamento do debate público diante da pandemia e sobre a insegurança a que estão expostos os trabalhadores, informais e formais, inclusive os desempregados, a equipe econômica do governo, com notória lentidão, idas e vindas, anuncia algumas medidas, insuficientes e, como sublinhado, na contramão dos demais países, entre elas: desonerações; redução da jornada com redução de salário, segundo ajuste individual; transferência do trabalhador para o teletrabalho, segundo definido no contrato individual, inclusive quanto à infraestrutura a ser fornecida; redução dos prazos para concessão de férias individuais e coletivas; intensificação do banco de horas; acordos individuais prevalentes à lei e aos instrumentos coletivos; voucher para os trabalhadores informais.

Nesse contexto, uma coalizão de 192 entidades entrega, em 07 de maio de 2020, um documento ao Supremo Tribunal Federal, analisando os efeitos da EC-95 no enfrentamento da pandemia e no pós-pandemia e solicitando a revogação da emenda de Teto dos Gastos Sociais.

Pode parecer óbvio, mas para a saúde dos cidadãos e da economia, saídas necessárias são isolamento e prevenção, de um lado e, de outro, a planificação coordenada das ações pelo Estado, com garantia de emprego e renda para os trabalhadores, injeção de liquidez na economia, garantia dos fluxos de renda e oferta de crédito acessível aos pequenos produtores, micro e pequenos empresários, com medidas eficazes à proteção aos que trabalham nas atividades essenciais ao enfrentamento da pandemia, aos precarizados em geral, informais, “autônomos”, “empresários de si próprios”, trabalhadores domésticos e às suas famílias, incluídos os setores de comércio e serviços e a produção industrial.

A atuação firme do Estado, via gasto público e política fiscal e monetária ativas, é essencial para se obter maior previsibilidade, confiança e, sobretudo, ativação da demanda por consumo. A defesa da importância de políticas públicas universais, que viabilizam a concretização dos princípios constitucionais da dignidade humana e do valor social do trabalho e a realização dos direitos à vida e à saúde, que a Constituição de 1988 elege como sociais, são fundamentais. A emenda EC-95 representa um forte obstáculo à efetivação desses objetivos no Brasil.

Nesse contexto de grave crise, é importante tomar o lado da maioria – dos 40 milhões de trabalhadores informais. Mais de 50 milhões de pedidos de auxílio emergencial são

aprovados pelo Governo Federal, mesmo com as regras rígidas de filtragem. Tal conduta governamental é viabilizada porque o Congresso Nacional aprova o Orçamento de Guerra, que suspende até dezembro o efeito da EC-95 sobre os gastos com a pandemia.

O debate sobre a importância e a produtividade do trabalho e sobre o cuidado com os trabalhadores dos serviços essenciais, como serviços saúde, educação, afazeres domésticos e cuidados com crianças e idosos, ganha relevância. Um dos temas que a Covid-19 traz à tona para a sociedade brasileira é a dimensão da divisão sexual do trabalho em relação ao trabalho não-pago, realizado para a reprodução da vida no interior das famílias. Redinamizar a economia passa pela valorização das infraestruturas dos trabalhos invisíveis, realizados majoritariamente por mulheres, por populações migrantes e das periferias.

Na linha da revisão de prioridades nas transferências dos recursos públicos, a contestação de dívida volta ao debate – seja ela macroestrutural ou pessoal e dos domicílios. O endividamento do Estado tem relação direta com a dos domicílios e as políticas de austeridade nos investimentos em políticas sociais se convertem na vida das comunidades.

Argumenta-se que o poder público deve atuar na redução do endividamento da vida cotidiana, desendividando as populações, sobretudo os setores populares. O estímulo à financeirização das economias populares – com tomada de empréstimos e parcelamento de dívidas impagáveis – produzem mais fragilidade do que bases para a recuperação deste momento. A renda oriunda do trabalho terá elevada redução, e estratégias de financiamento a fundo perdido – transferências, renda mínima, financiamento coletivo – estão na pauta em todo o mundo.

A pandemia expõe de forma contundente também a realidade do trabalho doméstico: afazeres e cuidados. Viver exige muitas tarefas ao longo do dia, sobretudo das mulheres que, muitas vezes, associam o trabalho remunerado às tarefas de limpar a casa, cuidar das crianças e dos idosos, cozinhar, lavar prato e roupas, passar ferro, cuidar das compras e acompanhar a educação das crianças em casa. A situação de isolamento traz a discussão sobre o valor social dessas atividades de volta ao debate.

Até o momento da conclusão deste relatório, os indicadores de mercado de trabalho apenas começam a refletir os efeitos da crise econômica, agravada pela pandemia de Covid-19. O acompanhamento em tempo real das informações, ainda que correndo o risco de queda na qualidade do levantamento de dados de mercado de trabalho e preços – devido às restrições de circulação – será fundamental para compreender o impacto e desenhar estratégias de superação.

### 3.3.3. Cenários

Conforme registros do Caderno Sociedade, Economia e Território, 43% da PEA de Salvador ocupa postos de trabalho na economia formal, sob o amparo do sistema de seguridade social, enquanto 47% estão desempregados ou sobrevivem desempenhando atividades na economia dos setores populares, não estando protegidos pelo sistema de seguridade social, em 2019. Altas taxas de desemprego e trabalho precário caracterizam a situação dos trabalhadores na Salvador-Metropole e constituem traços estruturais de um modelo de economia que se mostra incapaz de absorver expressiva parcela de seus trabalhadores. Mesmo os trabalhadores inseridos na economia formal recebem, em sua maioria, baixos salários.

A localização dos empregos formais em certos bairros de Salvador pouco se altera nos anos recentes. Comércio e serviços estão concentrados nas áreas tradicionais de Salvador (Centro Antigo, Avenida Sete de Setembro, Barra, por exemplo) e no chamado “Centro Financeiro” onde estão Shoppings Centers como o Salvador Shopping e o Shopping da Bahia (Avenida Tancredo Neves, Caminho das Árvores, Pituba e Paralela, por exemplo). Também as famílias com maior faixa de renda concentram-se no Centro Tradicional (Barra, Ondina, Campo Grande, por exemplo) e na Orla Atlântica, repetindo o padrão dos indicadores de maior qualidade de vida nessas localidades.

Outro aspecto que chama atenção na estrutura sócio-ocupacional de Salvador registrada na seção de socioeconomia do Caderno Sociedade, Economia e Território, é o crescimento do grupo de ocupados nos serviços especializados, e a redução nas ocupações médias e nos serviços não-especializados. Percebe-se também o crescimento da participação de ocupados com nível superior e empregadores.

Em Salvador, segundo a PNAD contínua do 4º trimestre de 2019, 52% da força de trabalho é feminina, e 50,5% das pessoas ocupadas; já no conjunto de pessoas desempregadas, 60,9% são mulheres, participações maiores que a média nacional. Por outro lado, o rendimento médio recebido pelas mulheres é de 62,5% daquele recebido pelos homens. As mulheres negras são 82,3% do total de mulheres ocupadas em Salvador. As mulheres são 49,5% das responsáveis por domicílios de Salvador, sendo 42% mulheres negras. No que diz respeito às ocupações, as mulheres são maioria em diversos grupos ocupacionais, mas estão menos presentes nas ocupações de gerência e coordenação (Tabela 3.14).

**Tabela 3.14 - Ocupados segundo a categoria ocupacional, por sexo. Salvador, 2018.**

<b>Categorias Ocupacionais</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
Grandes Empregadores	54,8%	45,2%
Dirigentes do Setor Público	57,4%	42,6%
Dirigentes do Setor Privado	62,0%	38,0%
<b>Profissionais Autônomos de Nível Superior</b>	<b>36,7%</b>	<b>63,3%</b>
<b>Profissionais Empregados de Nível Superior</b>	<b>42,4%</b>	<b>57,6%</b>
<b>Profissionais Estatutários de Nível Superior</b>	<b>46,6%</b>	<b>53,4%</b>
<b>Professores de Nível Superior</b>	<b>23,4%</b>	<b>76,6%</b>
Pequenos Empregadores	70,7%	29,3%
<b>Ocupações Artísticas e Similares</b>	<b>47,3%</b>	<b>52,7%</b>
<b>Ocupações de Escritório</b>	<b>32,3%</b>	<b>67,7%</b>
Ocupações de Supervisão	57,8%	42,2%
Ocupações Técnicas	63,5%	36,5%
<b>Ocupações Médias da Saúde e Educação</b>	<b>34,1%</b>	<b>65,9%</b>
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	74,9%	25,1%
<b>Trabalhadores do Comércio</b>	<b>43,5%</b>	<b>56,5%</b>
Prestadores de Serviços Especializados	52,6%	47,4%
<b>Trabalhadores da Indústria</b>	<b>40,3%</b>	<b>59,7%</b>
Operários dos Serviços Auxiliares	92,4%	7,6%
Operários da Construção Civil	99,7%	0,3%
Prestadores de Serviços Não Especializados	72,5%	27,5%
<b>Trabalhadores Domésticos</b>	<b>0,7%</b>	<b>99,3%</b>
Ambulantes e Biscateiros	80,0%	20,0%
<b>Agricultores</b>	<b>41,1%</b>	<b>58,9%</b>

**Fonte:** IBGE/PNAD Continua microdados 2018; categorias ocupacionais elaboradas pelo Observatório das Metrôpoles.

Conforme registrado em seção anterior deste Caderno, o crescimento populacional pode associar-se a crescimento do PIB, desde que trabalhadores desempregados, subempregados e novos entrantes encontrem oportunidades de emprego e recebam remuneração suficiente para consumir o que for produzido. A inserção de mão de obra no mercado de trabalho é influenciada, por um lado, pela estrutura etária e pelo nível educacional (oferta) e, por outro, pelo crescimento econômico (demanda). Os problemas vivenciados pelo lado da oferta já estão



há muito mapeados em Salvador. Idade e escolaridade são determinantes importantes do nível de produtividade, o que, por sua vez, afeta a capacidade de poupança, de investimento e de desenvolvimento tecnológico. Portanto, pode-se esperar que uma juventude em idade ativa, que está cada vez mais escolarizada formalmente e que tem acesso à tecnologia da informação de forma cada vez mais ampla, consiga se inserir cada vez melhor no mercado de trabalho. Conforme assinala o relatório do Banco Mundial (WBG, 2019), antes comentado, políticas de estímulo à criação de empregos formais, alinhados à agenda de trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho, potencializam o espraiamento dos benefícios da mudança tecnológica.

Dado o quadro geral das tendências de trabalho e renda e as características sócio-ocupacionais na cidade do Salvador ressaltadas até aqui, o cenário tendencial para emprego e renda está sintetizado no Quadro 3.7.

Este quadro apresenta a situação atual de processos socioeconômicos específicos à área de emprego e renda, que reverberam sobre o tecido socioeconômico da cidade, traçando a situação atual, analisada em profundidade no Caderno Sociedade, Economia e Território, e os cenários tendenciais de cada processo em 2030.

Os processos modelados de forma qualitativa são: população em idade de trabalhar, educação formal, ocupações em setores tradicionais da economia, ocupações em setores da economia popular, trabalho doméstico por diária, por conta própria e “PJtização”, concentração do trabalho em ocupações médias, melhoria na escolarização dos trabalhadores, investimentos em novas tecnologias e ocupações a elas relacionadas, cenário macroeconômico e política nacional e internacional desfavorável ao mercado de trabalho e mobilização de receitas para investimentos. A análise da coluna cenários 2030 evidencia tendências ao agravamento dos referidos processos se persistem as forças que modelam atualmente o crescimento da cidade. As únicas exceções são os processos “População em idade de trabalhar”, que pode ser visto ainda como oportunidade.

**Quadro 3.7** - Situação atual e cenário tendencial 2030: emprego e renda.

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO 2030
População em idade de trabalhar	Pessoas de 15 a 64 anos na população.	Vem crescendo cada vez mais lentamente.	Continua crescendo e ainda é possível aproveitar tal processo como oportunidade.

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO 2030
Educação formal dos trabalhadores	Acesso ao sistema formal de educação.	Melhoria nos indicadores. Oportunidade de fortalecimento de políticas permanência, melhoria da qualidade da educação, formação profissional e complementar.	Risco de reversão dessa tendência no curto prazo, com a elevação do desemprego e a demanda por complementação de renda das famílias, competindo com a escola.
Ocupações em setores tradicionais da economia	Ocupações em comércio e serviços, predominantemente empreendidos nos moldes tradicionais e trabalhadores alcançados por contratos formais de trabalho e normas de seguridade social.	Ocupações de serviços e comércio predominam e concentram-se no Centro antigo e na zona de Camaragibe. Geração de ocupações formais em comércio e serviços, privados e públicos.	Manutenção da concentração espacial de comércio e serviços no Centro Antigo e na zona de Camaragibe, com pressão para a mobilidade urbana e crescimento na demanda ocupacional dessas áreas.
Ocupações em setores da economia popular	Os trabalhadores nessas ocupações possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital.	Redução dos ocupados em atividades formais, industriais e mais bem remuneradas, e crescimento de pequenos negócios locais e familiares. Com as taxas de desemprego mantendo-se em patamares elevados, as alternativas de geração de renda passam a ser maiores na economia dos setores populares, que abrigam trabalhadores desprotegidos, sem contrato formal de trabalho e sem seguridade social.	Requalificação da economia dos setores populares em bairros para atender à comunidade local. Oportunidade de formação no trabalho e de ordenamento de atividades locais.
Trabalho doméstico por diária, por conta própria e “PJtização”	Mudanças na Legislação trabalhista tendem a dinamizar essas ocupações.	Redução dos ocupados em atividades formais, industriais e mais bem remuneradas, e crescimento de autônomos e trabalhadores por conta-própria.	Oportunidade de intermediação de trabalhadoras e trabalhadores, associada à formação e qualificação, assim como à formalização simplificada.
Concentração do trabalho em ocupações médias	As atividades de serviços, sobretudo as de escritório, de comércio e não especializadas predominam em Salvador	Redução gradual dos ocupados nesses segmentos, mas acelerando-se apenas após os anos 2010.	Dadas as elevadas proporções e destaque histórico desses segmentos, eles devem permanecer relevantes na geração de trabalho e renda em Salvador no curto prazo. Oportunidade de qualificação de serviços e comércio em Salvador.
Investimentos em novas tecnologias e ocupações a elas relacionadas	As mudanças mundias recentes no trabalho também influenciam o mercado de Salvador	Ações dispersas políticas públicas de infraestrutura e formação.	Potencial para ampliar investimentos em políticas públicas de qualificação de jovens e formação desde a primeira infância.

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO 2030
Cenário macroeconômico e política nacional e internacional desfavorável ao mercado de trabalho	Mudanças institucionais, legislativas e na (des)regulação do trabalho	Tendência à precarização e informalização do trabalho, que atinge fortemente os trabalhadores médios e de serviços, maioria em Salvador.	Necessidade de antecipação da gestão municipal para atenuar os efeitos da precarização por meio de investimentos sociais e assistenciais.
Mobilização de Receitas para Investimentos	Necessidade de fortalecimento e qualificação gestão fiscal e organizacional da Prefeitura para captar e melhor utilizar recursos.	Oportunidade de fortalecimento da gestão pública municipal e de parcerias institucionais para melhorar a eficácia dos serviços públicos.	Necessidade de fortalecimento dos gestores e servidores, principalmente nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. Aprimoramento das áreas Fiscal e de Planejamento municipal.

Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METROPÓLES, relatório 3, 2019

Esses cenários do quadro 3.7 são pré pandemia. Mas a pandemia de Covid-19 traz impactos de longo alcance na vida de trabalhadoras e trabalhadores, que não podem ser negligenciados.

Estimativas preliminares da OIT indicam um aumento no desemprego global entre 5,3 milhões de pessoas (cenário “baixo”) e 24,7 milhões (cenário “alto”), a partir de um nível base de 188 milhões em 2019. O cenário “médio” sugere um aumento de 13 milhões desempregadas(os) (7,4 milhões nos países de alta renda). O Índice de desemprego aberto nos Estados Unidos chega a quase 15% da força de trabalho e avança em paralelo ao registrado na grande Depressão de 1929, porém agora com certa proteção do seguro desemprego e complementação de renda ofertado pelo governo estadunidense.

No Brasil, neste início da pandemia, o IBGE anuncia que a taxa do desemprego aberto cresce 10,9% com a demissão de trabalhadores formais, enquanto o desemprego parcial (suspensão contratual e redução de jornada e salário), que já equivale a 15% do emprego formal privado, pode aumentar o desemprego em 40%. Mesmo com 2,3 milhões de ocupações fechadas, sobretudo no setor informal neste início da pandemia, o desemprego não apresenta ainda maior crescimento porque grande parte dos sem trabalho não foi procurar emprego em função da quarentena, impossibilitado, assim, de ser contado como desempregado.

Saliente-se que a redução da dinâmica das economias começa a gerar efeitos adversos sobre a demanda por trabalho desde 2014, com o elevado grau de precariedade e informalidade se agravando cada vez mais, conforme analisado no Caderno Sociedade, Economia e Território. Com as atuais limitações à circulação de pessoas e de bens, nem mesmo a geração de atividades

informais e por conta própria, como alternativa de sobrevivência dos trabalhadores, pode ser considerada como mecanismo de enfrentamento à queda do emprego formal ou mais estruturado. Os cenários desanimadores de antes passam a ser ainda mais complexos com a pandemia de Covid-19.

### 3.4. Educação: varredura dos campo dos possíveis, fatores críticos e cenários para 2030

**Quadro 3.8** - Quadro síntese dos fatores críticos da educação

Fatores críticos	Destaques
Educação: baixa escolaridade da população; embora com evidentes melhorias, baixos níveis de rendimento no ensino básico; altas taxas de evasão e distorção idade-série	25% das pessoas com 25 anos ou mais não têm instrução e nem o fundamental completo e 11% têm até o ensino médio incompleto; a segmentação por raça indica que dessa população das pessoas sem instrução e fundamental incompleto 28% são negras e das que têm até o ensino médio incompleto 12% têm esse mesmo atributo.
	Apesar do cumprimento das metas ministeriais de melhoria na escolarização da população, o ritmo está aquém do necessário para reduzir as desigualdades presentes no município.
	O município vem mostrando avanços nos resultados da Prova Brasil, entre os alunos do ensino fundamental. Entretanto, muito inferior à meta de 70% dos alunos com aprendizado adequado.
	A proporção de alunos com aprendizado adequado reduz-se, invariavelmente, no segundo ciclo do ensino fundamental em ambas as disciplinas avaliadas. Pondera-se que, caso não haja uma alteração na política de educação, dificilmente os alunos do segundo ciclo (9º ano) atingirão a meta, tendo em conta a baixa evolução verificada entre 2015 e 2017, o que pode representar um obstáculo para a continuidade dos estudos para níveis acadêmicos mais elevados.
	Além dos aspectos estruturais, a conjuntura de crise política e econômica que o País vem atravessando desde 2013, com reflexos sobre a arrecadação e as transferências constitucionais, incluindo o FUNDEB, e a crise sanitária em curso, que alterou a rotina escolar com sérios prejuízos para o ano letivo, podem comprometer ainda mais os resultados futuros da educação.

## 3.5. Saúde: varredura do campo dos possíveis, fatores críticos e cenários

A varredura dos campo dos possíveis abarca a análise de tendências gerais associadas à área da saúde, indispensável para vislumbrar o futuro. Também os fatores críticos, identificados no Caderno Sociedade Economia e Território são aqui retomados como peças importantes para se pensar o futuro da área. Por fim os cenários são apresentados.

### 3.5.1. Varredura do campo dos possíveis

Duas dimensões são tratadas nesta seção de varredura do campo dos possíveis para redução de incertezas. Primeiro os dados de estruturas de saúde da cidade na pandemia da Covid-19 são apresentados. Em seguida são registrados dados de financiamento da saúde no município de Salvador.

#### Saúde e Covid-19

A área de Saúde encontra-se muito afetada no mundo, no Brasil, na Bahia e em Salvador desde a emergência da pandemia da Covid-19. Nesta pandemia, as desigualdades no acesso à saúde ficam ainda mais evidentes. No caso particular do Brasil, a pandemia tem posto em relevo a importância do Sistema Único de Saúde (SUS), em meio a denúncia de seu sucateamento. Como o SUS

é universal e gratuito, com capilaridade organizacional, cobrindo todo o país, está ajudando muito na detecção dos casos e em seu encaminhamento, aconselhamento das famílias e resgate da coerência de ações na base (...)Ver numa conferência de imprensa um temporariamente ministro da Saúde e sua equipe técnica vestidos todos com colete do SUS (...) dá bem a ideia do que é mais importante no momento em que a ameaça chega em grande escala. (DOWNBOR,2020)<sup>192</sup>

Com a crise da Covid-19, a perspectiva é de agravamento das desigualdades socioeconômicas de Salvador, em função da baixa cobertura da atenção básica na capital e, adicionalmente, do enorme contingente de trabalhadores desprotegidos, isto é, excluídos do sistema de seguridade social. A seguridade social é um fator básico de cidadania, e a saúde, que a integra, é parte inerente e estratégica da dimensão social do desenvolvimento.

---

192 DOWBOR, L. A os trancos e barrancos, o Brasil diante da crise.30 de abril de 2020.Disponível: <https://dowbor.org/2020/04/1-dowbor-aos-trancos-e-barrancos-o-brasil-diante-da-crise-le-monde-diplomatique-brasil-30-04-2020.html/>. Acesso:04 de agosto de 2020.

Para além dos impactos epidemiológicos da pandemia, suas implicações sociais e políticas são evidentes, uma vez que as políticas sociais no Brasil vêm perdendo espaço desde 2014. Com a Emenda Constitucional 95 (EC-95), aprovada em dezembro de 2016, que limita o teto dos “gastos” públicos por 20 anos, a crise sanitária da pandemia chega ao Brasil com um SUS fragilizado, com capacidade de resposta limitada, ainda que a população continue a crescer. Com a redução da capacidade de atendimento da população que não tem plano de saúde privado, a disseminação do vírus aumenta e se espalha com mais velocidade entre as populações mais pobres, conforme demonstrado para o caso de Salvador neste Caderno. O grande risco é que o sistema de saúde como um todo, público e privado, entre em colapso em diversas capitais brasileiras, apesar de todas as medidas emergenciais e de gastos públicos no sentido de dar conta das demandas incalculáveis por serviços de saúde de baixa, de média e de alta complexidade.

O Congresso Nacional promulga, em 7 de maio de 2020, uma Proposta de Emenda Constitucional para neutralizar os efeitos da EC-95 (Teto dos Gastos), criando o chamado “orçamento de guerra”, com validade para o período da pandemia. União, Estados e Municípios ficam, assim, desobrigados de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal até dezembro de 2020. A preocupação é garantir a alocação de recursos para políticas sociais.

As transferências de recursos federais para as unidades da Federação e Municípios não têm sido realizadas com a celeridade necessária e a gestão da crise pelo Ministério da Saúde tem sido criticada. A coordenação de ações nos níveis federativos estaduais e municipais tem sido fundamental para a concretização de ações efetivas de redução da disseminação do vírus. No caso de Salvador, testemunha-se no enfrentamento da crise da Covid-19, o desenvolvimento de ações de cooperação inusitadas entre Estado e poder municipal, além da realização de investimentos em unidades específicas para tratamento de acometidos pela Covid-19, em adequações e ampliações de unidades existentes. Também o investimento em fármacos e equipamentos de proteção para os trabalhadores da área de saúde, dentre outros itens, tem sido grande.

Os dados nacionais sobre recursos de saúde, tais como leitos de UTI por 100 mil habitantes e enfermeiros por 100 mil mostram que as capitais brasileiras não apresentam situação animadora nem de recursos físicos (Leitos de UTI) nem de recursos humanos (médicos e enfermeiros), e mostram ainda a distância entre a rede privada e o SUS, esta última com maior demanda e portanto fundamental para a saúde coletiva no País. Salvador conta com 917 leitos

de UTI, sendo 436 do sistema SUS, ocupando uma boa posição entre as capitais do Brasil, só superada por São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

**Tabela 3.15 - Recursos Físicos - Leitos de UTI, por capitais - 2019.**

Município	Estado ou Distrito Federal	Macrorregião	Total Leitos UTI	de de	Leitos de UTI a cada 100 habitantes	Leitos de UTI SUS	de do	Leitos do SUS a cada 100 mil habitantes
Vitória	Espírito Santo	Sudeste	202		56	109		30
Recife	Pernambuco	Nordeste	992		60	460		28
Belo Horizonte	Minas Gerais	Sudeste	1108		44	630		25
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Sul	618		42	344		23
Porto Velho	Rondônia	Norte	167		32	118		22
Aracaju	Sergipe	Nordeste	231		35	136		21
Goiânia	Goiás	Centro-Oeste	611		40	300		20
Natal	Rio Grande do Norte	Nordeste	289		33	146		17
João Pessoa	Paraíba	Nordeste	239		30	132		16
Cuiabá	Mato Grosso	Centro-Oeste	353		58	99		16
Salvador	Bahia	Nordeste	917		32	436		15
São Luís	Maranhão	Nordeste	357		32	161		15
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	263		29	116		13
Teresina	Piauí	Nordeste	156		18	110		13
Florianópolis	Santa Catarina	Sul	165		33	63		13
Curitiba	Paraná	Sul	472		24	211		11
São Paulo	São Paulo	Sudeste	3504		29	1226		10
Fortaleza	Ceará	Nordeste	585		22	258		10
Belém	Pará	Norte	451		30	154		10

Município	Estado ou Distrito Federal	ou Macrorregião	Total Leitos UTI	de de	Leitos de UTI a cada 100 habitantes	de de	Leitos de UTI SUS	de de	Leitos do SUS a cada 100 habitantes
Manaus	Amazonas	Norte	291		13		192		9
Maceió	Alagoas	Nordeste	174		17		88		9
Palmas	Tocantins	Norte	76		25		27		9
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sudeste	2587		39		516		8
Rio Branco	Acre	Norte	41		10		33		8
Brasília	Distrito Federal	Centro-Oeste	907		30		181		6
Boa Vista	Roraima	Norte	25		6		17		4
Macapá	Amapá	Norte	40		8		12		2

Fonte: IBGE; DataSUS / Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde 2019 (divulgado em 07.05.2020)

**Tabela 3.16 - Recursos Humanos - Médicos e Enfermeiros por 100 mil habitantes, por capitais - 2019.**

Município	Estado ou Distrito Federal	ou Macrorregião	Médicos a cada 100 mil habitantes	Médicos do SUS a cada 100 mil habitantes	Enfermeiros a cada 100 mil habitantes	Enfermeiros do SUS a cada 100 mil habitantes
Palmas	Tocantins	Norte	285	238	318	304
Vitória	Espírito Santo	Sudeste	552	343	319	268
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Sul	594	469	278	256
Recife	Pernambuco	Nordeste	407	331	268	243
Florianópolis	Santa Catarina	Sul	604	367	245	219
João Pessoa	Paraíba	Nordeste	327	262	221	214
Belo Horizonte	Minas Gerais	Sudeste	664	406	256	202
São Luís	Maranhão	Nordeste	206	157	216	202
Salvador	Bahia	Nordeste	308	248	219	197
Aracaju	Sergipe	Nordeste	423	334	184	172
Cuiabá	Mato Grosso	Centro-Oeste	349	196	216	157
Teresina	Piauí	Nordeste	275	221	169	157



Município	Estado ou Distrito Federal	Macrorregião	Médicos a cada 100 mil habitantes	Médicos do SUS a cada 100 mil habitantes	Enfermeiros a cada 100 mil habitantes	Enfermeiros do SUS a cada 100 mil habitantes
Brasília	Distrito Federal	Centro-Oeste	338	221	198	155
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sudeste	329	207	192	145
Curitiba	Paraná	Sul	445	258	170	142
Rio Branco	Acre	Norte	167	150	153	142
Natal	Rio Grande do Norte	Nordeste	322	240	160	141
Porto Velho	Rondônia	Norte	225	197	153	141
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	332	280	162	140
Goiânia	Goiás	Centro-Oeste	374	260	154	135
Boa Vista	Roraima	Norte	180	172	137	130
Maceió	Alagoas	Nordeste	261	222	144	130
São Paulo	São Paulo	Sudeste	353	217	192	122
Macapá	Amapá	Norte	125	115	125	121
Fortaleza	Ceará	Nordeste	251	168	171	112
Manaus	Amazonas	Norte	167	136	117	105
Belém	Pará	Norte	234	172	114	104

Fonte: IBGE; DataSUS / Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde 2019 (divulgado em 07.05.2020)

Com base no Boletim Epidemiológico do Governo do Estado da Bahia, em 30 de março de 2020, Salvador conta 20 Unidades de Pronto Atendimento (sendo 15 delas da gestão municipal) e com 570 leitos destinados exclusivamente ao tratamento de pacientes com Covid-19, sendo 241 Unidades de Tratamento Intensivo (UTI). Conforme o governo do estado, outros 338 leitos podem ser implantados para o tratamento dos pacientes infectados pelo coronavírus na capital baiana.

O Instituto Couto Maia (Icon) possui 132 leitos - 80 clínicos e 52 de UTI. Pode ser montada uma tenda com capacidade para mais 100 leitos de UTI. No Hospital Geral Ernesto Simões Filho são 110 leitos clínicos e 54 de UTI. O HGESF tem também a possibilidade de ampliação de mais 38 leitos de UTI. No Hospital Espanhol, reativado coma pandemia, são 80 leitos clínicos e 80 UTIs. Na Clínica Santa Clara 59 leitos clínicos, e no Hospital do Subúrbio

55 leitos de UTI, dedicados aos casos de coronavírus. Este número pode também ser ampliado para 100 leitos. Novos leitos serão abertos progressivamente mediante o aumento da demanda.

O Hospital Geral Roberto Santos não vai receber pacientes com Covid-19, mas conta com 160 novos leitos para dar suporte à parte da rede que não está atendendo aos pacientes de coronavírus. São 100 no ambulatório e mais 60 no andar intermediário.

Além dos leitos, o governo do estado adquiri 400 novos respiradores e recebe de doação 100 equipamentos da Federação das Indústrias da Bahia (Fieb.)

Segundo o Boletim divulgado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) em 7 de maio de 2020, Salvador registra casos em praticamente todos os Bairros, e a velocidade de disseminação continua crescendo, ainda que a ritmo abaixo do esperado. Projeções realizadas pela Prefeitura indicam que a cidade pode enfrentar a falta de leitos clínicos e de Terapia Intensiva (UTIs) para pacientes com a Covid-19.

Os Decretos de suspensão das aulas nas redes pública e privada, o fechamento do comércio e o isolamento obrigatório em alguns bairros têm sido medidas adotadas pela gestão municipal<sup>193</sup>.

A pesar dessas providencias governamentais, o debate instala-se entre os poderes constituídos no Estado e na cidade, e representações de trabalhadores da área de saúde. Em declaração ao Jornal Correio da Bahia, o vice-presidente do Conselho Regional de Medicina da Bahia (Cremeb-BA), Júlio César Vieira Braga, afirma que a cobrança maior do Conselho diz respeito à contratação de profissionais e preparação das equipes para este momento.

A Prefeitura homologou em 13 de agosto de 2020, o concurso público realizado em 2019, porém, a homologação dos médicos foi ainda em 26 de agosto de 2019, dada a urgência da área da saúde. Foram 120 médicos convocados.

A Fundação Oswaldo Cruz é uma das primeiras instituições a criar um Observatório Covid-19 com o objetivo de produzir informações para ação, desenvolvendo análises integradas, tecnologias, propostas e soluções para enfrentamento da pandemia por Covid-19 pelo SUS e a sociedade brasileira. O observatório estrutura-se de modo colaborativo, permitindo que as iniciativas e os trabalhos já desenvolvidos nos diversos laboratórios, grupos de pesquisas e setores da Fiocruz, no âmbito de suas competências e expertises, desenvolvam suas atividades de forma ágil, em redes de cooperações internas e externas, para a produção e

---

193 O Apêndice A apresenta o conjunto de Decretos municipais adotados ao longo do enfrentamento dessa pandemia.

divulgação de materiais para o enfrentamento da pandemia. Sua dinâmica de trabalho envolve a produção de informações, dashboards, análises, desenvolvimento de tecnologias e propostas. Organiza-se em quatro grandes eixos, sendo estes: 1) Cenários Epidemiológicos; 2) Medidas de Controle e Organização dos Serviços e Sistemas de Saúde; 3) Qualidade do Cuidado, Segurança do Paciente e Saúde do Trabalhador; 4) Impactos Sociais da Pandemia.

As Secretarias de Saúde Estadual e Municipal criam portais virtuais para difusão de informações sobre a Covid-19 em tempo real. Outra iniciativa é a Rede CoVida – Ciência, Informação e Solidariedade, um projeto de colaboração científica e multidisciplinar, fruto da iniciativa conjunta do Cidacs/Fiocruz e da Universidade Federal da Bahia (Ufba), com apoio de colaboradores de outras instituições de pesquisa nacionais e internacionais. Essa rede tem como objetivo o monitoramento da pandemia, com previsões de sua possível evolução no Brasil, bem como a produção de sínteses de evidências científicas tanto para apoiar a tomada de decisões pelas autoridades sanitárias quanto para informar o público em geral.

A qualidade e a dinâmica de levantamento e análise apresentados pelas iniciativas aqui mencionadas são apenas alguns dos exemplos de que, com vontade política e qualidade técnica, é possível a articulação interinstitucional e multidisciplinar para amenizar a dificuldade de manutenção dos tradicionais sistemas de informações públicas, como aqueles coordenados de forma centralizada pelo IBGE e o DataSUS.

Apesar das afirmações, nos primeiros momentos da pandemia, de que o coronavírus não teria preferências de classe, atingindo a todos democraticamente, o que se tem percebido é que isso não pode ser generalizado desta forma. Os grupos sociais privilegiados têm, sem dúvida, mais meios de se proteger, com alternativas de trabalho e estudo em casa, uso de computadores e internet, possibilidade de isolamento fora dos grandes centros urbanos com manutenção da conexão à internet, domicílios com amplos cômodos que permitem evitar contatos diretos. Mas para a maioria da população, a fragilização do sistema de saúde público de massa agrava a vulnerabilidade social já existente e tende a acelerar as desigualdades, com consequências graves no curto e médio prazos para toda a sociedade.

## Financiamento à saúde pública no município<sup>194</sup>

No município do Salvador, a gestão do SUS cabe a Secretaria Municipal de Saúde, órgão da administração direta, cuja finalidade é formular e executar a política de saúde pública do município. Organizada administrativamente em 12 distritos sanitários, a Secretaria responde pelo Sistema de Saúde Municipal, composto pela Rede Assistencial, Complexo Municipal de Vigilância da Saúde, Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST), o Centro de Controle de Zoonoses (CCZ) e pela Central Municipal de Regulação.

O SUS/Salvador é financiado por repasses de recursos do Tesouro Municipal e por Transferências Fundo a Fundo do Ministério da Saúde. De acordo com a Tabela 3.17, verificam-se acréscimos sucessivos na receita total disponibilizada para o financiamento da saúde pública municipal no período de 2013 a 2019. O maior incremento ocorre em 2018, devido a portes financeiros proporcionados por contratos de Operação de Crédito entre o Município e a Caixa Econômica Federal (Projeto FINISA) e entre o Município e o Banco Mundial (Projeto Salvador Social).

**Tabela 3.17** - Quantitativo e percentual de recursos repassados do Tesouro Municipal e do Ministério da Saúde para financiamento do SUS/Salvador, Salvador 2013-2019.

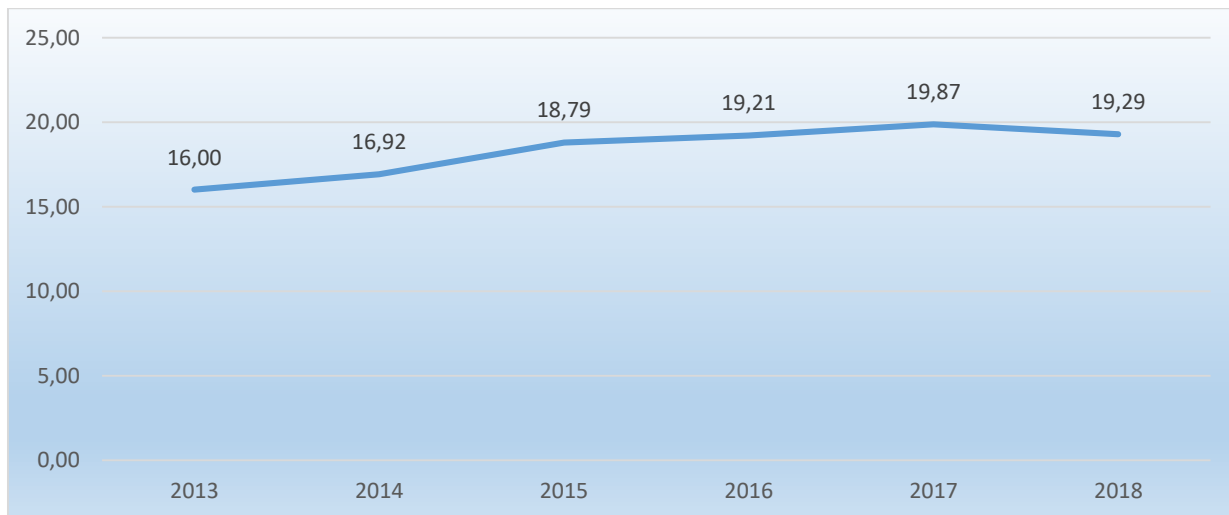
Exercício	Tesouro Municipal	%	Transferência do Ministério da Saúde	%	Total
2013	456.912.284,00	48,19	491.290.710,00	51,81	948.203.000,00
2014	618.689.000,00	51,31	587.207.000,00	48,69	1.205.896.000,00
2015	683.965.000,00	51,73	638.278.000,00	48,27	1.322.243.000,00
2016	740.797.400,00	52,47	671.133.000,00	47,53	1.411.930.400,00
2017	867.815.546,00	54,79	716.184.558,00	45,21	1.584.000.104,00
2018	984.621.497,00	54,93	807.871.485,00	45,07	1.792.492.982,00
2019	974.398.850,00	54,92	799.925.517,00	45,08	1.774.324.367,00

Fonte: SGF, SIGEF, FNS/MS

<sup>194</sup> Esta seção é um extrato do documento Secretaria da saúde/PMS. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS DIRETRIZES DO PPDU 2016 NA SAUDE. Fevereiro de 2020

No que diz respeito à previsão da Emenda Constitucional nº 29/2000<sup>195</sup>, observa-se que o município do Salvador vem cumprindo a referida legislação. A Figura 3.16 a aplicação dos percentuais mínimos previstos em valores cada vez maiores ao longo dos anos, com exceção do exercício de 2018, quando há uma pequena queda, de -0,58%.

**Figura 3.16** - Percentual da receita anual do tesouro municipal aplicado pelo município do Salvador em despesas com ações e serviços públicos de saúde.



Fonte: SIOPS/MS.

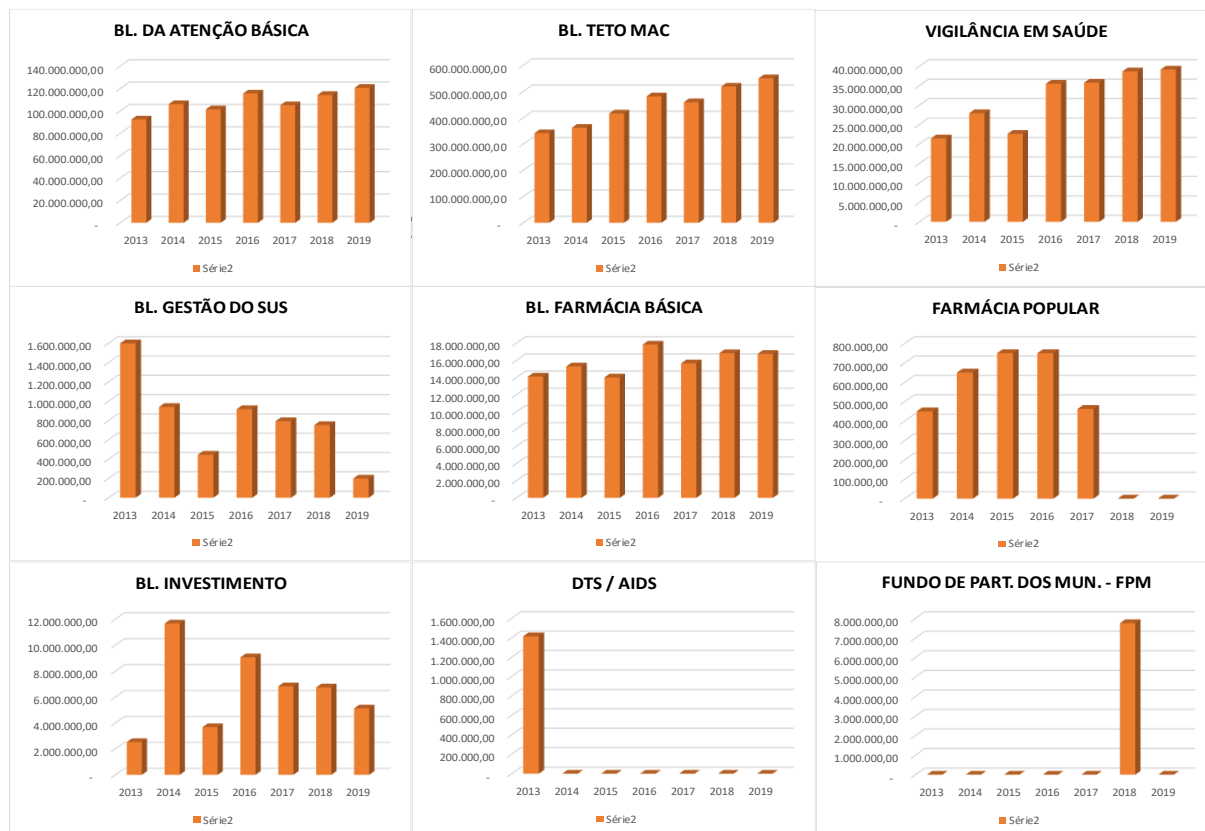
É importante ressaltar que o índice previsto na Lei Complementar 141/2012 é calculado apenas levando-se em consideração as despesas financiadas pelo Tesouro Municipal, através da fonte 0.1.02 (Rec. de Impostos e Transferências de Impostos – Saúde), logo, com o aporte oriundo dos contratos de operação de crédito, que se utilizam de outras fontes, algumas despesas ora financiadas pelo Tesouro, passam a ter suporte financeiro através de outras fontes de financiamento.

Em relação ao comportamento dos repasses federais por Blocos de Financiamento<sup>196</sup> no período de 2013 a 2019 verifica-se alternância de incrementos e decréscimos percentuais, exposto no Figura 3.17.

<sup>195</sup> Regulamentada pela Lei complementar nº 141/2012

<sup>196</sup> Em relação às transferências de recursos federais para as ações e serviços públicos de saúde é importante registrar que, a partir do exercício 2007, os repasses federais passaram a ser efetuadas, através de Blocos de Financiamento Atenção Básica, Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC), Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS e Investimento.

**Figura 3.17 - Receitas SUS por Bloco de Financiamento, Salvador 2013-2019.**



Fonte: FNS/MS

Em relação ao Bloco da Atenção Básica, ve-se no gráfico 3.13 que os repasses anuais se mantêm estabilizados, registrando-se um crescente a partir de 2016. Isso ocorre devido às ampliações e inaugurações de novas unidades de Saúde da Família, que por consequência, aumentam o número de equipes resultando no crescimento da rede de saúde.

Diferente do bloco da Atenção Básica, o bloco da Média e Alta Complexidade (MAC) vem crescendo desde 2013, com exceção de 2017, quando registra uma leve queda. O constante crescimento nos repasses deve-se ao aumento de oferta de serviços de média e alta complexidade na rede, por meio de contratos firmados entre o município e clínicas e hospitais vinculados ao Sistema Único de Saúde – SUS. Os incrementos observados a partir do ano de 2013 se referem a atualizações de valores de custeio do SAMU<sup>197</sup> e de repasses de valores destinados ao custeio de funcionamento das Unidades de Pronto Atendimento por habilitação e qualificação, principalmente a partir do ano de 2015.

197 Portaria nº 1.473 de 18 de julho de 2013

No que se refere ao Bloco de Vigilância à Saúde, nete-se, ainda no gráfico 3.13, o crescimento, a partir do ano de 2013, com uma leve queda em 2015, com a implementação de ações para prevenção e controle das arboviroses e a implementação de repasse para atender o pagamento do Piso dos Agentes de Combates a Endemias – ACE (Gráfico 3.13).

Observa-se comportamento estável na arrecadação relativa ao Bloco da Assistência Farmacêutica para a aquisição de medicamentos e insumos no âmbito da Atenção Básica de Saúde. No que diz respeito ao Bloco Investimento, que é destinado exclusivamente para construção, ampliação e requalificação de unidades, bem como aquisição de equipamentos para propostas vinculadas, verifica-se um incremento de repasses a partir do ano de 2013, com a construção de 53 novas unidades de saúde, sendo 08 UPAs, 04 Multicentros, 34 USF, 02 Unidades de Saúde, 02 pólos de Academia da Saúde, 01 Hospital Municipal, 01 CER e 01 CAPS.

Entre 2016 e 2019, os repasses caem de forma vertiginosa, em função do cumprimento maior parte das metas entre os anos de 2014 e 2016. Nesse período, firma-se a maioria dos contratos destinados à construções e ampliações de unidades, com pagamentos concentrados no primeiro ano do contrato.

No que se refere ao Bloco relativo à Gestão do SUS e DST/AIDS, verifica-se uma oscilação de repasses no período analisado. É importante ressaltar também o repasse de R\$ 7,75 milhões do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em 2018, com base na Portaria nº 748 de 27 de março de 2018, do Ministério da Saúde. O apoio financeiro transferido pela União, aos entes federativos, destina-se a superar dificuldades financeiras emergenciais na área de saúde.

Das despesas executadas pelo Núcleo Orçamentário Financeiro da SMS no período de 2013 a 2019, predominam as despesas classificadas como custeio<sup>198</sup>, que representam 50,12% do total executado. As despesas classificadas como Folha de Pagamento e Investimento representam, respectivamente, 47,21% e 2,67% do total executado no período analisado.

No que diz respeito às despesas com custeio (Tabela 3,18), ocorre um maior incremento entre os anos de 2017 e 2018, representados pelo aumento de 28,40% no crédito disponibilizado. Ao longo dos exercícios, as despesas em questão sofrem incremento, devido ao aumento da cobertura de atenção básica, a implantação e requalificação de unidades básicas de saúde, bem como ao aumento do investimento com média e alta complexidade.

---

198 As despesas classificadas como Custeio são as relativas ao custo de funcionamento dos estabelecimentos de saúde (água, luz, telefone. Manutenções, etc). As classificadas como Folha de Pagamento são as referentes ao pagamento das remunerações dos servidores públicos municipais. E as despesas classificadas como Investimentos são aquelas geradas durante a construção e adequação das unidades de saúde até sua inauguração.

**Tabela 3.18** - Créditos disponibilizados e valores executados com despesas de Custeio, Salvador, 2013 – 2019.

Exercício	Classificação da Despesa	Crédito Disponibilizado	Valor Executado
2013	Custeio	505.492.890,00	492.227.234,88
2014	Custeio	615.177.335,00	554.581.996,83
2015	Custeio	665.349.658,00	621.833.669,60
2016	Custeio	762.952.645,00	695.362.449,47
2017	Custeio	743.711.458,00	305.654.346,98
2018	Custeio	954.902.947,00	816.416.414,41
2019	Custeio	976.904.729,00	852.950.013,50

Fonte: SIGF, SIGEF

Em relação às despesas com Folha de Pagamento, é importante registrar seu crescimento ao longo dos exercícios, pois o município do Salvador vem investindo na ampliação do seu quadro de pessoal. O impacto na folha pode ser percebido desde 2012, quando efetiva-se a admissão de profissionais de saúde, através do Concurso público nº 01/11. No ano de 2019, as despesas com a Folha de Pagamento<sup>199</sup> já representam 46,63% da despesa total com saúde (Tabela 3.19).

**Tabela 3.19** - Créditos disponibilizados e valores executados com despesas de Folha de Pagamento, Salvador, 2013 – 2019.

Exercício	Classificação da Despesa	Crédito Disponibilizado	Valor Executado
2013	Folha de Pagamento	434.571.065,00	433.892.171,27
2014	Folha de Pagamento	520.497.756,00	512.346.219,65
2015	Folha de Pagamento	587.543.000,00	579.715.265,17
2016	Folha de Pagamento	593.177.455,00	593.119.692,28
2017	Folha de Pagamento	646.191.697,00	607.454.290,27
2018	Folha de Pagamento	659.722.870,00	656.989.859,60
2019	Folha de Pagamento	738.888.395,00	703.347.656,91

Fonte: SIGF, SIGEF

<sup>199</sup> Na consolidação dos dados referentes às despesas com Folha de Pagamento (Tabela 3) não foi considerado o exercício de 200, visto que, não foram encontrados dados que comprovassem o total gasto com a folha de pagamento no ano em questão. Após uma verificação mais minuciosa, restou-se comprovado que a inconsistência apontada não se deveu à falta de execução da despesa, e sim a erros na classificação da mesma em 2005, que acabou comprometendo os dados apresentados nos relatórios coletados no Sistema de Gestão Fiscal (SGF).



Em relação às despesas com investimentos, nota-se flutuação na execução da despesa nos anos e destaca-se o ano de 2017, com a maior execução (R\$ 74,1 milhões) da série histórica analisada. As despesas com investimentos referem-se à construção e requalificação das unidades de saúde já existentes, aumentando assim a oferta dos serviços de saúde para a população (Tabela 3.20).

**Tabela 3.20** - Créditos disponibilizados e valores executados com despesas de Investimento, Salvador, 2013 – 2019.

Exercício	Classificação da Despesa	Crédito Disponibilizado	Valor Executado
2013	Investimentos	8.139.045,00	6.301.700,32
2014	Investimentos	70.220.909,00	26.136.583,87
2015	Investimentos	69.350.342,00	9.952.038,95
2016	Investimentos	55.800.310,00	33.177.702,88
2017	Investimentos	194.096.949,00	74.123.778,75
2018	Investimentos	177.867.165,00	53.229.653,84
2019	Investimentos	58.531.243,00	28.177.720,00

Fonte: SIGF, SIGEF

No que se refere à execução da despesa em relação à previsão orçamentária foi verificado um aproveitamento médio da disponibilidade orçamentária em torno de 86,23% em relação ao total orçado no período de 2013-2019 (Tabela 3,21).

**Tabela 3.21** - Total de recursos orçados, executados e percentual de execução, Salvador, 2013 – 2019.

Exercício	Total Orçado	Total Executado	Percentual Executado
2013	948.203.000,00	932.421.106,47	98,34%
2014	1.205.896.000,00	1.093.064.800,35	90,64%
2015	1.322.243.000,00	1.211.500.973,72	91,62%
2016	1.411.930.400,00	1.321.659.844,00	93,61%
2017	1.584.000.104,00	987.232.416,00	62,33%
2018	1.792.492.982,00	1.526.635.927,85	85,17%
2019	1.774.324.367,00	1.584.475.390,41	89,30%
TOTAL	10.039.089.853,00	8.656.990.459,43	

Fonte: SIGF, SIGEF

Como já registrado, a PMS tem contrato com o Banco Mundial da ordem de 125.000.000,00 de dólares, com prazo de execução de cinco anos (2018 a 2022)<sup>200</sup>. De julho de 2018 até fevereiro de 2020, 75,0 % do valor total do projeto são executados.

Especificamente na área de saúde, a execução financeira do referido contrato por tipo de meta é a que se segue:

- **COBERTURA POPULACIONAL DE ATENÇÃO BÁSICA – AB:** reúne um conjunto de ações relacionadas à organização da rede assistencial de saúde, de ampliação e de qualificação da oferta de serviços básicos e especializados, e de melhoria nos processos de gestão do Programa saúde da família (PSF).

Meta financeira realizada até fevereiro de 2020.....U\$ 21.800.000,00.

- **PRONTUÁRIO ELETRÔNICO:** reúne conjunto de ações relacionadas a pessoas, processos e infraestrutura de registro e de armazenamento de dados e informações acerca dos usuários, usados no suporte ao diagnóstico e à conduta terapêutica e na produção de , bem como assegurar um banco de indicadores de desempenho e de saúde de subsídio a decisões dos gestores.

Meta financeira realizada até fevereiro de 2020.....U\$ 8.400.000,00

- **UNIDADES DE SAÚDE COM + VIDA:** sistema próprio de gestão integrada contendo um módulo específico para a regulação ambulatorial – Sistema Vida+, implantado em 2010, dispondo, à época, de 33 procedimentos habilitados. Atualmente, cerca de 1.545 procedimentos estão inseridos no sistema, o que demonstra um aprimoramento progressivo e consistente da ferramenta e a exigência de alta performance para o processamento de dados.

Meta financeira realizada até fevereiro de 2020.....U\$ 8.400.000,00

---

200 Projeto Salvador Social - Operação P.162033 - Acordo de Empréstimo IBDR 8808-BR.

### 3.5.2. Fatores críticos

Salvador é um polo de prestação de serviços de alta complexidade. No estado, só o município de Itabuna é polo de igual natureza. O segmento de saúde privada encontra-se em forte movimento de reestruturação com a chegada da Rede D’oR, que adquire o Hospital São Rafael, O Hospital Aliança, o Hospital Cádio Pulmonar e a rede de consultórios, além do Centro de Hematologia e Oncologia (COHEN). Também a Clínica de Olhos Freitas é vendida.

Observa-se ainda entre 2013 e 2018, o crescimento da rede de saúde na capital, principalmente por unidades privadas (não SUS). Em quantitativo de estabelecimentos, a rede SUS se enxuga, mas a PMS contrata rede complementar ao SUS para provimento de serviços de média e de alta complexidade, além de envidar esforços com a implantação de Multicentros de Saúde, de hospital municipal e com a ampliação do número de UPAS, conforme indicado na descrição do financiamento à saúde municipal em seção anterior.

A chegada da Covid-19 mostra a importância da rede pública de saúde em uma cidade marcada por graves desigualdades. Mais do que nunca observa-se que o avanço da rede privada e concomitante enxugamento da rede pública não é uma situação desejável. O quadro 3.9 sintetiza os fatores críticos da cidade na área de saúde.

**Quadro 3.9 - Fatores críticos.**

Saúde: polo de prestação de serviços de saúde de baixa, média e alta complexidade, no qual crescem as unidades privadas de atendimento e com baixa cobertura populacional de equipes de atenção básica; melhoria de indicadores de saúde da população.	Salvador é polo de prestação de serviços de saúde de baixa e média complexidade e mais ainda de alta complexidade.
	Cresce a rede de saúde de Salvador entre 2013 e 2018, sendo que a maioria (2.804) são unidades privadas não SUS; os estabelecimentos de saúde do SUS diminuem de 513 EAS para 474 no mesmo período, em virtude da diminuição da rede complementar.
	A rede municipal cresce. Entre 2013 e 2019 são implantadas 53 novas unidades de saúde, sendo 10 UPAs, 04 Multicentros, 34 USF, 02 Unidades de Saúde, 02 pólos de Academia da Saúde, 01 Hospital Municipal, 01 CER e 01 CAPS.
	A PMS contrata rede complementar ao SUS municipal para o provimento dos procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar.
	A cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica no município tem crescido desde 2010, mas não vai além de 37,9% em 2018.

	Cresce a esperança de vida ao nascer (que segue de perto a tendência nacional de crescimento) e cai a mortalidade infantil.
	Crescem as despesas com Folha de Pagamento, é importante registrar seu crescimento ao longo dos exercícios, pois o município do Salvador vem investindo na ampliação do seu quadro de pessoal, por concurso público.
	O município cumpre a Emenda Constitucional nº 29/2000 <sup>201</sup> , que estabelece os percentuais mínimos de aplicação de recursos.
	A proporção de nascidos vivos de mães com sete ou mais consultas pré natais aumenta de 50,6%, em 2010, para 61%, em 2018.

Fonte: FMLF, 2020<sup>202</sup>

Como consta do Caderno Sociedade, Economia e Território, a ampliação das redes de saúde e do conhecimento sobre doenças e riscos de morbidade tem se refletido na redução da mortalidade infantil e no aumento da esperança de vida ao nascer, resultando na desaceleração das taxas de crescimento populacional. A qualidade de vida da população da cidade, em termos de saúde, apresenta tendência à melhoria contínua, acompanhando movimento equivalente registrado no Brasil. Observa-se o crescimento da esperança de vida ao nascer, queda na mortalidade infantil e elevação de atendimentos pré natais. Também observa-se o crescimento da rede de atenção básica, embora o seu nível de cobertura ainda seja baixo. Mas Salvador é polo de prestação de serviços de saúde de baixa, média e alta complexidade, no qual crescem as unidades privadas de atendimento, a cobertura populacional de equipes de atenção básica ainda é baixa. Esta situação precisa mudar para a cidade se fazer menos desigual.

Contrato assinado com o Banco Mundial prevê investimentos na ampliação da rede municipal de atenção básica e em atualização de processo e protocolos de trabalho nas unidades municipais de prestação de serviços de saúde, com metas e prazos claramente estabelecidos. A implantação dessas metas, que incluem, revisões e digitalização de processos e protocolos de trabalho e capacitação de equipe, certamente tende a repercutir positivamente sobre o setor.

201 Regulamentada pela Lei complementar nº 141/2012  
 202 FMLF/PMS. Sociedade, Economia e Território, 2020.

### 3.5.3. Cenário

Conforme os dados registrado no quadro 3.10 as tendências apontadas para o setor de saúde em 2030 em Salvador são de agravamento do quadro pré pandemia.

**Quadro 3.10 - Situação atual e cenário tendencial 2030: saúde.**

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO 2030
População desprotegida	% da PEA que desenvolve atividades não cobertas pela seguridade social ou que está desempregada	350.000 trabalhadores na economia de setores populares; crescimento das taxas de desemprego.	Continua crescendo e pode se agravar em momento pós pandemias em função das restrições de gastos sociais de ainda aumento do desemprego e de precarização das condições de trabalho.
Saúde privada x saúde pública	Avanço das unidades privadas de saúde e concomitante redução da rede pública	Cresce a medicina privada com flagrante concentração empresarial. Redução das unidades SUS, apesar de investimentos municipais em unidades próprias.	Maior desestruturação da rede de saúde pública com grandes impactos sobre os indicadores de qualidade de vida, elevação de custos sociais e aquecimento de instabilidades institucionais e políticas.
Marcos regulatórios	Conjunto de atos normativos que regem o mercado de saúde privada	Mudanças nesses parcos regulatórios em prejuízo de associados de planos de saúde	Exclusões de coberturas-chave para manutenção da saúde dos segurados em um quadro de envelhecimento da população. Isto tende a gerar maior pressão sobre o sistema público de saúde
Investimentos governamentais em saúde	% percentual do orçamento público destinado a saúde	Antes da pandemia, esse % está em redução em função da EC-95. Há suspensão temporária dos efeitos da EC-95 sobre a saúde na pandemia.	Com o retorno a plena vigência da EC-95, há clara tendência de drástica redução de recursos públicos destinados à área de saúde.
Relações entre diferentes entes públicos	Relações dentro da rede SUS e também do poder público com a rede privada	Conflituadas, isoladas, desconfiança.	Tendência a maior atuação isolada, entropia.
Sistema de informações de saúde centralizado	Produção de informações sobre saúde centralizadas no IBGE e DATASUS	Informações defasadas que não dão agilidade à tomada de decisão na área de saúde	Desestruturação desse sistema centralizado e não emergência de novos atores para produção de informações confiáveis e tempestivas para a tomada de decisão, planejamento de ações de prevenção e de cura.
Relações e ações desconectadas entre áreas afins	Falta de integração entre áreas de urbanismo, de serviços básicos (água, saneamento e lixo), de educação e de saúde	Ausência de articulação com vistas à integração de ações de diferentes áreas que geram repercussões sobre a saúde dos moradores da cidade.	Aumento das doenças das populações por deficiências em serviços básicos, em urbanismo e em educação.

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO 2030
Competências em saúde	Conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes de trabalhadores e organizações em saúde.	Trabalhadores e organizações detem bom nível de capital intelectual, mas esses recursos estão sob muita pressão e ameaça.	Redução de capital intelectual em saúde.

### 3.6. Violência urbana: varredura do campo dos possíveis, fatores críticos e cenários

Assim como feito para emprego e renda e saúde, a varredura dos campo dos possíveis abarca a análise de tendências gerais associadas à área de violência, indispensável para vislumbrar o futuro, assim como os fatores críticos, identificados no Caderno Sociedade Economia e Território são aqui retomados como peças importantes para se pensar o futuro da área. Por fim os cenários são apresentados.

#### 3.6.1. Varredura do campo dos possíveis

Desde o início dos anos 2000, muitos estudos e propostas são desenvolvidos abordando alternativas para redução da violência em Salvador. Um desse estudos é realizado pelo professor Gey Espinheira (2008)<sup>203</sup>, no bairro da Mata Escura, que lidera, então, um grupo de pesquisa, abordando juventude, cultura, gênero, família, solidariedade, afetividade e projetos sociais, com o objetivo de construir “novas tecnologias de prevenção e combate à violência. Naquele momento, já é possível diagnosticar a importância da investigação e solução de crimes violentos para diminuir sua incidência. Gey Espinheira (2008) considera que o entendimento da violência, é enviesado pela taxa baixíssima de apuração das responsabilidades pelos homicídios, o que leva a uma

simplificação na explicação oficial dos crimes, imputando ao tráfico de drogas a causa dessas mortes difusas (em que corpos desovados não se correlacionam com os autores da ação), em que o mistério da execução se resolve nessa imagem imprecisa de guerra do tráfico, cujas implicações não são apuradas, como se não merecessem maiores atenções, já que os atores envolvidos não têm maior peso social e são figuras passíveis de descarte. Começa com esse julgamento a banalização do ser humano, aquele que sendo vítima não tem a consideração do Estado porque é uma figura socialmente desvalorizada, e o é por ser pobre e periférico. (Espinheira, 2008, p.45)

203 Sociedade do medo: teoria e método da análise sociológica em bairros populares de Salvador: juventude, pobreza e violência / Gey Espinheira (Org.). - Salvador: EDUFBA, 2008. 266 p

No âmbito das possibilidades da gestão municipal, foco de interesse deste Caderno, o que é relevante é que a redução da violência na capital baiana não passa por uma atitude passiva em relação à principal causa apontada – a “guerra do tráfico internacional de drogas ilícitas” – a ser travada em esfera estadual, nacional e global. Uma das conclusões às quais chegam os pesquisadores é que existem possibilidades de ações concretas passíveis de planejamento municipal, quando se observam as experiências locais dentro da cidade.

Compreender o universo de um bairro popular é entender que os espaços não são equivalentes e, portanto, não há uma totalidade quando se visualiza uma cidade, ou mesmo uma região dela ou um bairro, mas um conjunto de situações com as quais é preciso intermediar para sobreviver. Em uma mesma rua pode-se viver normalmente em certo trecho e correr riscos elevados em outros, dependendo da ecologia social, ou seja, da composição dos moradores, locais em que se dá a formação de guetos, de grupos homogêneos que se dedicam a atividades transgressoras, como grupos de ladrões, assaltantes ou traficantes de drogas, que vivem associados e dessa associação depende a própria sobrevivência do grupo. Nestes ambientes os moradores comuns se tornam reféns do modo de ser do grupo hegemônico que impõe as suas regras de convívio. (ESPINHEIRA, 2008)

Os bairros populares de Salvador carregam o estigma de promiscuidade e violência, e da resolução individual de problemas, como se as soluções de conflitos dependessem apenas de vontades individuais. Em condições de pouca presença do Estado, de pobreza e marginalização, as pessoas se organizam de modo espontâneo para dar sentido à vida cotidiana. A relação institucional do município – poder local e lugar concreto – com o Estado e com a esfera Federal, a que estão ligadas a Segurança Pública e tantas outras instituições que se relacionam com as ordenações da vida cotidiana do cidadão, provoca o distanciamento das instâncias de mediação de conflitos dos cidadãos em sua existência cotidiana. Os conflitos populares são difíceis de mediação por conta das injunções burocráticas das partes envolvidas na produção do sentido da ação e das finalidades. “Mora-se em uma determinada rua, em um bairro, em uma cidade, lugares concretos geograficamente localizados em algum município. Esta é a realidade imediata do cidadão, a que confere sentido a sua vida cotidiana.” (Espinheira, 2008, p.240).

A dimensão da moradia e do grupo familiar é, também, importante para compreender as violências cotidianas às quais estão submetidos, principalmente, a juventude dos bairros populares.

Casa e rua são idealizações sociais nas acepções referidas. Grande parte da população de Salvador mora em habitações exíguas, precárias e insalubres, sobrevivendo com extrema dificuldade em razão da insuficiência de rendimentos. Este quadro social reproduz a violência e a transforma em elemento do cotidiano, sobretudo no meio familiar. Na casa, a criança é um encargo, precisa ser alimentada, tratada das contaminações mais elementares proporcionadas pela falta de saneamento e agravadas pela subnutrição; é também força de trabalho. Para ela, o tempo é muito curto para

maiores atenções, o espaço é reduzido e a criança é sempre plural e exigente. (...) Para as crianças e adolescentes que vivem em ambientes familiares adversos, a rua é uma alternativa e nem sempre a pior de todas. (ESPINHEIRA, 1993, p.24 apud ESPINHEIRA, 2008, p.257)

Ainda que as condições de vulnerabilidade sociais tenham inegavelmente melhorado nos últimos anos, muitas crianças e jovens vivem em condições de risco dentro de suas próprias casas. Com isso, não é surpreendente a tração dos jovens por este estilo de vida, que lhe permite autonomia em termos de rendimentos e, ao mesmo tempo, as coloca em constante perigo. Sair de casa, deixar a escola e fazer parte do grupo local dominante que atua na ilegalidade é, muitas vezes, a direção imediata da trajetória de muitos jovens de bairros populares, que em tal situação têm uma vida de duração muito curta: seja pelas disputas internas entre traficantes ou ladrões; ou rivalidades mais fortuitas; seja pelo embate com as forças policiais, legais ou não.

As condições sociais são frequentemente adversas, convocando jovens para atividades que promovam a recompensa mais imediata dos anseios da vida: prazer e poder, duas formas de encantamento que seduzem.” Sem apoio às famílias e às instituições sociais e coletivas, predomina a mística do sucesso exclusivamente pessoal, na lógica individualista do empreendedorismo e na obtenção de status por meio do consumo. “A busca da alternativa marginal é uma imposição da própria sociedade e não um desvio individual de personalidade. (ESPINHEIRA, 2008, p. 258-259)

A reconfiguração da realidade violenta passa pelo reforço da vida social, pelo trabalho coletivo de reconhecimento do outro, pela constituição de redes de solidariedade em espaços públicos da cidade, nas escolas, nas organizações de bairro, comunitárias ou religiosas. Os ambientes positivos de educação coletiva – não apenas as escolas formais – elevam a qualidade de vida e o sentido comunitário, fortalecendo as famílias e criando espaços de convivência para jovens. O papel da Prefeitura Municipal na atenção a cidadãos em situação de violência e risco é fundamental, por meio do exercício legítimo de ações e prestação de serviços públicos de qualidade, que reforcem a confiança da população na vida em comunidade.

As ações de “requalificação” urbanísticas são importantes, e vêm sendo consideradas a principal explicação na redução de indicadores de violência em bairros como Paripe, que ainda que permanecem entre os mais violentos, em números absolutos, mas que vem tendo queda constante de vítimas, desde 2011 – assim como o Bairro da Paz, a Federação e Cajazeiras II. Intervenções nas paisagens urbanas são necessárias, mas precisam expandir-se, sobretudo à requalificação do ensino público e do atendimento aos cidadãos pelos serviços públicos, especialmente os ligados à saúde e à segurança, como meio de infundir confiança e reciprocidade junto à população. A requalificação do bairro do Rio Vermelho é um exemplo:



apesar das intervenções urbanísticas recentes, o bairro vem apresentando altas significativas nos indicadores de violência.

Outro exemplo de iniciativa da Prefeitura de Salvador é a elaboração e implantação do Plano Intersetorial Modular de Ação para a Promoção da Paz e da Qualidade de Vida na Cidade do Salvador, elaborado pelo Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2000. Tem como propósito orientar a execução de ações intersetoriais destinadas a enfrentar o problema da violência no município de Salvador, sob a perspectiva da promoção da paz, e elevar a qualidade de vida da população. O Plano, composto de onze módulos, contempla diferentes intervenções caracterizadas como: “intervenções mestras” — voltadas diretamente para a paz e qualidade de vida e para o desenvolvimento de espaços de convivência saudável (arte, esporte, lazer, bolsa de estudos etc.); “intervenções horizontais” — ação intersetorial dos distintos órgãos municipais capazes de atuar na redução de acidentes e violências e as “intervenções verticais” — articulação da Prefeitura com os níveis estadual e federal de governo (NORONHA et al., 2000 apud COSTA et al, 2007, p. 5)<sup>204</sup>.

### 3.6.2. Fatores críticos

A intensificação dos processos de desigualdade social, o desemprego, a crise de mobilidade, todos esses fatores são partes do sistema urbano, e reúnem capacidade disruptiva de sua organização sistêmica. Essa disrupção manifesta-se frequentemente em situações de violência urbana. A violência aparece como um dos grandes problemas da cidade do Salvador na visão de seus moradores, como mostra a seção “As Cidades na Cidade” do Caderno Sociedade, Economia e Território. Também gera custos públicos adicionais em termos de saúde, de depredação de patrimônio, de manutenção de sistemas prisionais, de redução de fluxo de turismo, dentre outros efeitos negativos.

Em Salvador, as taxas de mortalidade por causas externas de 2010 a 2017, reduzem-se até 2013, mantendo-se praticamente estáveis até 2017, quando acontece um pequeno crescimento. Destaca-se, também, que a violência atinge principalmente os jovens negros. Os homens negros representam 91% dos homicídios em 2017. No caso da taxa de mortalidade

---

<sup>204</sup> COSTA, H. O. G. et al. Violência em Salvador e as formas de enfrentamento. *Revista Vera Cidade*, v. 2, n. 2, p. 2-15, 2007.

específica por homicídio, o município de Salvador apresenta redução desde 2010, chegando a 49,9 por 100 mil em 2017.

Após 2017, enquanto há uma diminuição residual nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, observa-se certa estabilidade do índice na região Sul e crescimento acentuado no Norte e no Nordeste. Uma das possibilidades para o forte crescimento da letalidade nas regiões Norte e Nordeste, nos últimos dois anos, pode ser fruto da intensificação da guerra de facções criminosas deflagrada entre junho e julho de 2016, entre os dois maiores grupos de narcotraficantes do país (13º Anuário da Violência, 2019)

Outros dois fatores de proporções internacionais estão relacionados ao comportamento dessa variável no Nordeste nesses dois últimos anos. Primeiro, desde os anos 2000, o Brasil assume, gradualmente, posição estratégica como entreposto para exportação de cocaína para a África e Europa, em decorrência da redução da produção na Colômbia e aumento na Bolívia e Peru. Em segundo lugar, está o processo de expansão geoeconômica das maiores facções penais do Sudeste brasileiro pelo domínio de novos mercados varejistas locais de drogas, assim como novas rotas para o transporte de drogas ilícitas para o Norte e Nordeste. Em épocas de maior dinamismo econômico, o comércio internacional de drogas ilícitas passa a incluir as regiões Nordeste e Norte na rota que passa pelo Brasil.

Entre 2018, Salvador volta a registrar queda de 15,4% nos registros de Mortes Violentas Intencionais (MVI), compostas de homicídios dolosos (-13,1%), latrocínios (-54,1%), lesão corporal seguida de morte (-12,5%) e morte decorrente de intervenção policial (em serviço e fora de serviço) (-27,1%). Ainda assim, os estudiosos do tema, como o professor e pesquisador Luiz Claudio Lourenço, integrante do Laboratório de Estudos sobre Crime e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (Lassos/Ufba), confirmam que os dados não alteram as recomendações para a redução das mortes em Salvador.

Entre 2017 e 2018, o número de policiais civis e militares mortos em situação de confronto sobe de 6 para 8 no período. O registro de furtos e roubos de veículos cai 9,9%, mas ainda são, em média, 18 veículos furtados ou roubados por dia. Os indicadores de violência contra a mulher são elevados no Brasil, como um todo, e em Salvador registram-se 352 estupros em 2018 (redução de 39,4% em relação a 2017). O Estado da Bahia não envia registros de feminicídio para o Anuário de 2019.

Para compreender a violência urbana em Salvador é necessário analisar a sua distribuição no espaço geográfico, que apresenta diferentes características de ambiente urbano

que potencializam o fenômeno da violência, principalmente as desigualdades sociais, que permanecem e se agravam em um contexto de crise.

De acordo com esses dados da Secretaria de Segurança Pública da Bahia (SSP-BA) e coletados pelo Jornal Correio da Bahia em seu projeto “1000 Vidas”<sup>205</sup>, entre 2011 e 2019, em Salvador, o bairro que aparece entre aqueles com maior número de mortes violentas é São Cristóvão, com 335 assassinatos de 2011 a 30 de junho 2019. Em 2019, são nove crimes violentos letais intencionais (CVLIs) no bairro. Os três bairros seguintes no ranking dos oito anos ficam localizados no Subúrbio Ferroviário de Salvador: Periperi (314), Lobato (302) e Paripe (284).

Para o professor Pablo Lira, doutor e professor do Mestrado em Segurança Pública da Universidade Vila Velha (ES) e membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública:

condicionantes da criminalidade violenta costumam se conjugar em bairros menos privilegiados, a saber, elevadas taxas de evasão escolar, elevadas taxas de gravidez na adolescência, altas taxas de desemprego e problemas de infraestrutura urbana. Somam-se nesse cenário de vulnerabilidades socioeconômicas as disputas pelo domínio de territórios perpetradas pelos grupos do tráfico de drogas ilícitas. Esses grupos são constituídos, sobretudo, por homens jovens, com baixo nível de escolaridade e que utilizam as armas de fogo para impor o medo em tais comunidades<sup>206</sup>.

O pesquisador Luiz Claudio Lourenço (Lassos/Ufba) concorda que o perfil da criminalidade violenta está relacionado a pessoas que vivem na periferia, pauperizadas, sem acesso a direitos, à cidadania, e nem a oportunidades. Uma das questões colocadas pelas pesquisas do Lassos é a necessidade de investimento em política pública para solucionar homicídios no curto prazo. Há um elevado número de casos e a taxa de resolutividade dos crimes é muito baixa. No longo prazo, investimentos em políticas básicas, como saúde, educação e transporte funcionam para reduzir os índices de violência.

O Quadro 3.11 sintetiza os fatores críticos na área de violência em Salvador.

---

<sup>205</sup> O projeto “1000 Vidas” inaugurou o jornalismo de dados no Jornal Correio da Bahia, em 2011. Refere-se ao acompanhamento sistemático de dados divulgados no boletim diário que a Secretaria de Segurança Pública (SSP) em seu site. As informações são a base de reportagens realizadas anualmente pelo jornal quando o número de crimes violentos letais intencionais (CVLIs) em Salvador e Região Metropolitana (RMS) alcança o número 1.000. Mais informações no site: <https://www.correio24horas.com.br/mil-vidas/> Acessado em 05.11.2019

<sup>206</sup> Conforme entrevista concedida ao Jornal Correio da Bahia, disponível em <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/itanga-lidera-homicidios-em-salvador-e-rms-nos-ultimos-oito-anos-e-meio/> Acesso em 05.11.2019.

### Quadro 3.11 - Fatores críticos

Violência: embora os indicadores mostrem tendência a melhoria, Salvador é uma cidade violenta.	5ª capital brasileira com maior Taxa de Mortes Violentas em 2016, embora.
	A violência é preponderantemente uma questão social.
	Indicadores de violência voltam a cair em 2018.
	Indicadores de violência mais pronunciados em bairros populares, onde o quadro social reproduz a violência e a transforma em elemento do cotidiano, sobretudo no meio familiar.
	Indicadores de violência contra as mulheres elevados
	Tráfico de drogas em expansão e intensificação da guerra de facções criminosas deflagrada entre junho e julho de 2016.
	Baixa resolutividade dos crimes.
	Número de policiais civis e militares mortos em confronto cresce entre 2017-2018.
	A violência atinge principalmente os jovens negros. Os homens negros representam 91% dos homicídios em 2017.
	O registro de furtos e roubos de veículos cai 9,9%, mas ainda são, em média, 18 veículos furtados ou roubados por dia.
	Gera custos públicos adicionais em termos de saúde, de depredação de patrimônio, de manutenção de sistemas prisionais, de redução de fluxo de turismo.
	Distanciamento das instâncias de mediação de conflitos dos cidadãos em sua existência cotidiana.
	Estigmatização dos bairros populares como se as causas e soluções da violência fossem individuais.
Ações de “requalificação” urbanísticas são importantes, e tendem a estar associadas à redução de indicadores de violência em bairros como Paripe.	

Fonte: Elaboração FMLF, 2020.

### 3.6.3. Cenários

Tendo como propósito orientar a execução de ações intersetoriais destinadas a enfrentar o problema da violência no município de Salvador, sob a perspectiva da promoção da paz, e elevar a qualidade de vida da população, o Plano Intersetorial Modular de Ação para a Promoção da Paz e da Qualidade de Vida na Cidade do Salvador, elaborado pelo Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e aplicado pela PMS em 2000, é uma ilustração de boa prática no combate à violência.. O Plano, composto de onze módulos, contempla diferentes intervenções caracterizadas como: “intervenções mestras” —

voltadas diretamente para a paz e qualidade de vida e para o desenvolvimento de espaços de convivência saudável (arte, esporte, lazer, bolsa de estudos etc.); “intervenções horizontais” — ação intersetorial dos distintos órgãos municipais capazes de atuar na redução de acidentes e violências e; “intervenções verticais” — articulação da Prefeitura com os níveis estadual e federal de governo (NORONHA et al., 2000, apud COSTA et al., 2007, p.5).

As propostas do PIMA, segundo Costa (2005)<sup>207</sup>, permanecem atuais, mas o que chama mais a atenção é a atualidade dos principais entraves enfrentados para colocar em prática o proposto. Esses entraves são:

- i) dificuldade de articular as diversas secretarias e órgãos municipais para uma atuação conjunta;
- ii) dificuldade de articulação intersetorial;
- iii) problemas políticos e financeiros;
- iv) dificuldade de captação de recursos externos;

Em relação aos pontos positivos do PIMA, destacam-se aqueles que são mobilizadores da comunidade e que incentivam a participação social, tais como:

- v) receptividade para realização de eventos e seminários de sensibilização de gestores municipais;
- vi) formação de pessoas da comunidade como “Mediadores da Paz”, com aporte de recursos da própria comunidade;
- vii) formação de “Agentes” Ambientais;
- viii) ações de comunicação e Feiras

Enfim, argumenta-se que o enfrentamento da violência requer a adoção de ações diárias, através de políticas públicas que ataquem suas causas, de forma interinstitucional e participativa, envolvendo a comunidade e, principalmente, as juventudes.

O Quadro 3.12 sintetiza os cenários tendenciais das possíveis evoluções dos processos da área de violência em Salvador em 2030.

---

<sup>207</sup> COSTA, H. O. G. Incentivos e constrangimentos à cooperação em arranjos organizacionais de combate à violência em Salvador. Salvador, 2005. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

**Quadro 3.12 - Situação atual e cenário tendencial 2030: violência urbana.**

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030
Elevados níveis de violência urbana principalmente em bairros populares	Destaque da situação de violência de Salvador em âmbito nacional	Melhoria nas condições de vida da população, com reflexos na redução da violência.	As áreas com melhorias em qualidade de vida tenderem a ter a violência reduzida.
Organização e Difusão de Informação sobre Violência	Indicadores são obtidos de forma difusa e sem regularidade.	Indicadores coletados e difundidos nas esferas Estadual e Nacional e com qualidade intermediária.	Possibilidade de qualificação e estruturação em curto prazo das informações sobre violência na Prefeitura de Salvador.
Formação de Jovens lideranças	Os jovens aparecem como vítimas preferenciais e como autores de violência	Ações dispersas de articulação, formação e apoio a jovens lideranças.	Potencial de mobilizar e fortalecer as lideranças e coletivos jovens existentes em Salvador, em bairros e escolas.
Violências contra mulheres e de gênero	Elevados níveis de estupro, feminicídios, homo/transfobia e violências de gênero	Fragilidade da rede especializada na prevenção, atendimento, investigação e resolução desse tipo de violência e apoio a famílias.	Manutenção de situação muito grave, sobretudo quando há perspectiva de crise econômica prolongada e crescimento do desemprego.
Rede de Atenção a Pessoas em Situação de Violência	Necessidade de estímulo e apoio à articulação, em rede, dos serviços que prestam atenção policial, jurídica, social e de saúde a pessoas em situação de violência.	Oportunidade de fortalecimento de políticas públicas e de organizações não-governamentais.	Necessidade de fortalecimento dos movimentos sociais, com risco de desestruturação de redes e serviços já existentes; risco de enfraquecimento do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e suas conquistas ainda incipientes.
Densificação de áreas tradicionalmente mais pobres	Concentração da população em áreas mais vulneráveis da capital com o aumento do desemprego.	Possibilidade de agravamento de situações de conflito em comunidades mais vulneráveis e periféricas.	Tendência de agravamento da violência em áreas tradicionalmente populares.
Acesso ao Sistema de Justiça Criminal.	Permanência de baixos índices de investigação e resolução de crimes.	A certeza da impunidade e a manutenção de crimes graves sem resolução retroalimentam as ações violentas.	Manutenção da fragilidade estrutural do sistema judiciário.
Crescimento de encarceramento e medidas punitivas extremas.	Elevadas taxas de encarceramento e condições degradantes em prisões, cada vez mais superlotadas. Baixa proporção de penas alternativas.	A falta de políticas que tratem das causas da violência aumenta a necessidade punitiva, sobrecarregando o sistema prisional e submetendo pessoas encarceradas a violações graves de direitos.	Com o agravamento da sensação de insegurança, manutenção de prisões superlotadas e que tendem a reproduzir a violência urbana.
Fragilidade do sistema socioeducativo	Baixa implementação do previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente para jovens infratores.	Condições inadequadas de punição de jovens infratores e falta de alternativas culturais e educativas.	Crescimento no curto prazo da precariedade do Sistema Socioeducativo.

Fonte: elaboração FMLF, 2020

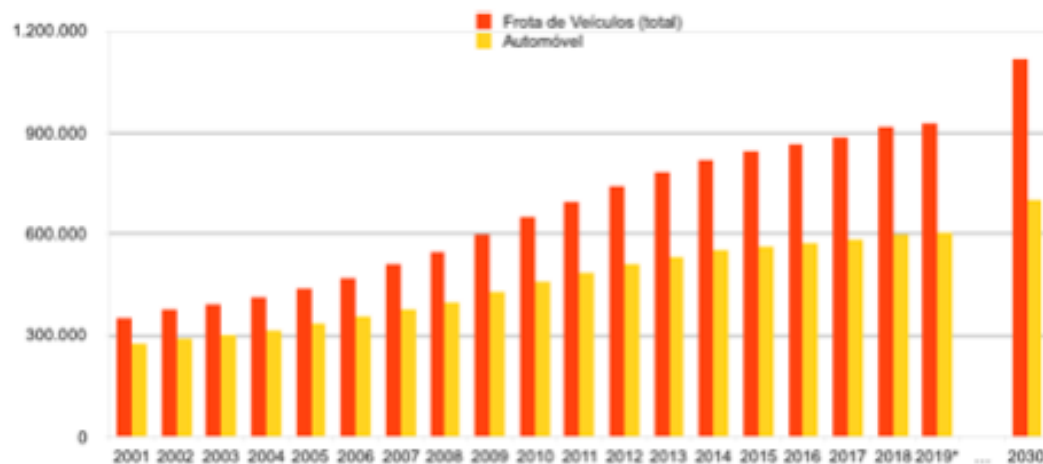
## 3.7. Mobilidade

### 3.7.1. Considerações Iniciais

A expansão e crescimento de Salvador a partir da segunda metade de dito século XX foi impulsionada pelo aumento da acessibilidade em decorrência de eventos como a substituição das linhas de bonde por linhas de ônibus e abertura das avenidas de vale propostas pelo EPUCS<sup>208</sup>.

A expansão urbana da metrópole toma grande impulso a partir dos anos de 1970, e se baseou na premissa da existência de energia barata, combustíveis fósseis e crescimento dos modos de transporte motorizados individuais. As projeções de aumento da frota de automóveis e de veículos motorizados de modo geral (incluindo motocicletas, veículos de carga, etc.), apontam para um crescimento insustentável já no final desta década, ver Figura 3.18.

**Figura 3.18** - Crescimento projetado para 2030 da frota de veículos em Salvador



**Fonte:** dados DENATRAN (até 2019) e projeções para 2030 elaborados pelos autores

Mais recentemente fatores ambientais, socioeconômicos e tecnológicos têm produzido impactos nos deslocamentos urbanos, deixando um passivo social e econômico nesta década, que deverá ser atendido com urgência visando construir, no tempo, estímulos favoráveis para a implementação de padrões de mobilidade ditos sustentáveis, na Região Metropolitana de Salvador.

208 EPUCS - Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador. 1942/1947

O surgimento da mobilidade sob demanda baseada em aplicativos e a sua falta de integração com o transporte público, o ressurgimento do transporte informal frente a atual crise econômica, assim como o aumento dos assaltos nos ônibus urbanos na RMS, ampliaram a perda de qualidade do sistema, principalmente do transporte público por ônibus, exacerbando a concorrência.

O transporte coletivo por ônibus possui uma importância estrutural na **rede metropolitana**, porém, pela ausência de políticas públicas de incentivo, se configura atualmente como um modo fortemente estigmatizado, voltado apenas para as demandas cativas, que são, atualmente, os grupos sociais com menor renda. Este cenário se agrava notavelmente, quando adicionalmente consideramos a crescente probabilidade de ocorrer uma década de decrescimento ou baixo crescimento econômico, gerada pela pandemia Covid-19, fenômeno que se sobrepõe à estagnação do transporte coletivo, em curso (VASCONCELOS, 2011), apontando para um cenário tendencial de redução de investimentos, para todos os modos, principalmente os públicos, agudizando o atual passivo e demandas das regiões menos favorecidas por mobilidade e acessibilidade.

O crescente consenso entre pesquisadores e especialistas em transporte sobre a importância da integração das políticas urbanas, especialmente entre as de transporte e uso do solo (PEREIRA et al., 2019), requer da gestão pública adoção de políticas concretas que impeçam a perpetuação de práticas de planejamento de curto prazo, dirigidas à mobilidade rodoviária para atender problemas de trânsito e congestionamento (VASCONCELLOS, 1995; PEREIRA et al., 2019; GUIMARÃES; LUCAS, 2019). Sem uma perspectiva de inflexão nessa visão de planejamento entre os tomadores de decisão, a tendência é que os processos apontados para o cenário 2030 permaneçam e aprofundem as desigualdades identificadas na metrópole.

O aumento da frota impulsiona o aumento das emissões de carbono e as atividades de transporte, nas atuais configurações, estão entre as que trazem maiores contribuições. Políticas de futuro deveriam considerar como prioritária a redução da dependência da mobilidade baseada em automóveis. Neste sentido, questões como as colocadas a seguir, tornadas relevantes pela atual pandemia da COVID-19, poderiam balizar políticas urbanas futuras na articulação do transporte com o uso e ocupação do solo. Como o custo do transporte pode afetar padrões de mobilidade e de uso do solo? Como tornar menores as distâncias percorridas cotidianamente em viagens para trabalho, estudo, consumo e lazer? Como tornar mais eficiente o transporte público? É possível substituir mercadorias que vêm de lugares muito distantes por mercadorias de fornecedores locais? Comunicações presenciais poderiam continuar a ser



substituídas por teletrabalho e videoconferências? O padrão metropolitano de consumo, baseado em grandes *shoppings centers*, poderia ser substituído por comércio e serviços localizados nos bairros, que passariam a adotar um uso do solo misto, substituindo o padrão de enclaves residenciais homogêneos?

São questões que só podem ser respondidas a partir de políticas públicas urbanas articuladas que: considerem o transporte como indutor de crescimento; o uso do solo misto como forma de evitar a proliferação de enclaves monofuncionais; ofereçam rede de transporte coletivo de alta capacidade estruturada e integrada a outros modais de transporte, principalmente modos ativos; desincentivem o uso do transporte individual, que no momento da pandemia ofereceu menos risco de contágio, mas que é insustentável pelo agravamento potencial de saturação do sistema viário e de aumento da poluição atmosférica.

Esta seção do Caderno descreve os processos tendenciais, em curso, associados à mobilidade urbana na Região Metropolitana de Salvador, tendo por base a continuidade dos cenários visualizados para **2030**, considerando a projeção destes cenários até o **ano de 2049**. Metodologicamente, continuaremos organizando estes cenários a partir das dimensões da mobilidade recomendadas por Portugal (2017), que são: Mobilidade Verde, Mobilidade Produtiva, Mobilidade Segura, Mobilidade Inclusiva e Mobilidade Justa Socialmente. Adicionalmente, as condições de macroacessibilidade metropolitana, são incorporadas nesta estrutura e o cenário colocado pela evolução da Logística Urbana Metropolitana, incorporado à análise. O **item 3.7.2** apresenta a síntese das tendências da mobilidade urbana para **2030** e **2049**, e o **3.7.3** os cenários possíveis para a logística urbana metropolitana.

### 3.7.2. Padrões de mobilidade e rede de transportes

#### Macroacessibilidade

A macroacessibilidade é a expressão conjunta do desempenho da **rede e da distribuição de oportunidades pelo território** (as atividades urbanas). Uma análise da macroacessibilidade avalia os efeitos de escala, sem prejuízo dos fatores que contribuem para a sua conformação, tais como, a qualidade do transporte, a integração modal e capacidade de atender a demanda (KNEIB; MELLO; GONZAGA, 2017). A configuração espacial da **rede**, a sua capacidade de conectividade e transporte, a sua distribuição e desempenho homogêneo entre os grupos sociais, são dimensões de interesse na análise da macroacessibilidade, nas cidades.

O transporte público tem por objetivo principal oferecer àqueles que possuem menos opções de mobilidade acesso às localidades de emprego. Os estudos da acessibilidade, nas cidades, não devem ser orientados apenas por uma visão simplista, dirigida a mitigar os congestionamentos, mas também provocar novos arranjos espaciais e impactos sociais, que culminem em padrões sustentáveis de uso e ocupação do solo. Os estudos de acessibilidade fornecem subsídios ao processo decisório relativos à seleção e adequação dos projetos, que serão imprescindíveis para minimizar as desigualdades sociais e espaciais da cidade.

A síntese de dois estudos preliminares, na escala metropolitana, desenvolvidos no mestrado do PPEC-UFBA, avaliam os impactos territoriais originados pela distribuição da macroacessibilidade fornecida pela Rede de Transporte Público da Região Metropolitana de Salvador.

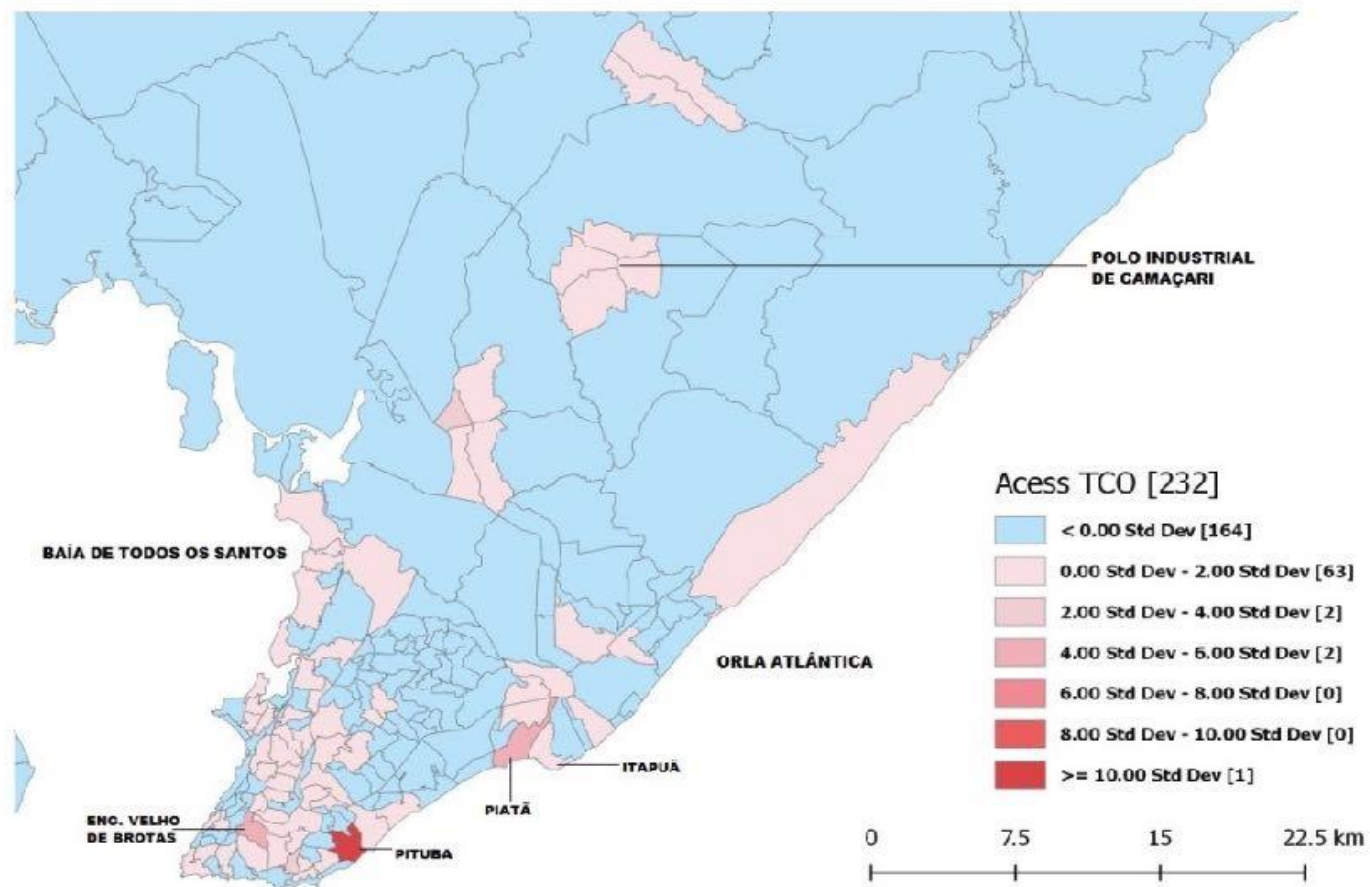
O primeiro estudo trata especificamente da **acessibilidade aos empregos**. Com essa finalidade foram utilizados dados de tempo de viagem declarados, da residência ao trabalho, no transporte público por ônibus, no pico da manhã, oriundos da pesquisa de mobilidade da RMS, de 2012. Um indicador de acessibilidade gravitacional foi espacializado, visando destacar quais localizações foram hierarquizadas em relação a outras, como produto do desempenho da rede de transporte público e a sua relação com o uso e ocupação do solo, na origem e no destino. A disponibilidade dos dados oriundos da pesquisa de mobilidade metropolitana, desagregados por indivíduos e viagens realizadas, viabiliza esta aplicação. Portanto, como produto da pesquisa de diversos indicadores, adaptamos o indicador de Aliseda (2003) para um problema na escala urbana, como é visto na Equação (1).

Eq. (1)

$$AG_i = \max \left( k \frac{Pop_i \times Emp_j}{t_{ij}^2} \right) \forall j$$

Nesta equação  $Pop_i$  representa o total de moradores na origem,  $Emp_j$  é o número de empregos ofertados no destino e  $t_{ij}$  representa o tempo médio de deslocamento para um par  $i \rightarrow j$ . Como pode ser observado a atração gravitacional é muito sensível ao tempo de viagem, uma vez que ele está elevado ao quadrado. Nota-se que, quanto menor o tempo de viagem, maior o valor da acessibilidade. Adicionalmente, este fenômeno se amplifica nas regiões populosas próximas às vagas de emprego, sendo que esta proximidade não é necessariamente espacial, mais bem construída pelo desempenho da **rede (rede de transporte coletivo por ônibus, em nosso caso)**. Por fim, o resultado do indicador para cada zona é apresentado na Figura 3.19.

**Figura 3.19** - Acessibilidade gravitacional fornecida pelo transporte público, viagens residência-trabalho no pico da manhã.



Fonte: DELGADO, J. P. M.; BRITO, J. A., 2019.

Neste ensaio a cor azul claro representa todos os locais com baixa acessibilidade na metrópole (índice abaixo da média). A Zona Centralidade Metropolitana ZCMe-CA (Centro Antigo) da Cidade do Salvador e a sua área de influência revelaram baixa acessibilidade, formando um corredor em direção à Península do Itapagipe e à região Subúrbio Ferroviário. Adicionalmente, pode-se observar que a parte sul da cidade, sendo grande parte da região denominada “Miolo” (Cajazeiras, Fazenda Grande, Cabula, Sussuarana e arredores), assim como os bairros próximos da costa Atlântica (Imbui, Boca do Rio, Pituaçu, Jaguaribe, etc.) não possuem uma boa acessibilidade pelo transporte público, nas viagens com motivo trabalho. Pode-se observar na cor rosa claro que os núcleos urbanos de Simões Filho, Camaçari e Dias D’Ávila, revelam uma acessibilidade um pouco acima da média, assim como, os bairros de Coutos, Liberdade, Federação, Pernambués, São Cristóvão e arredores, em Salvador. Conforme foi indicado, este índice de acessibilidade hierarquiza as regiões populosas próximas a localidades que concentrem vagas de emprego, sendo que esta proximidade ou acessibilidade não são necessariamente espaciais, mas produzidas pelo funcionamento da rede de transporte coletivo por ônibus, traduzido no tempo de viagem. Seguindo esta lógica, a Pituba, em vermelho intenso, surge, isoladamente, como o bairro com melhor acessibilidade por transporte público, na metrópole. Localizada em uma região predominantemente plana, a Pituba concentra população e empregos e está próxima de localidades concentradoras de emprego, tais como a Zona Centralidade Metropolitana Camaragibe – ZCMe-1/01 (também conhecida como Iguatemi). As localidades de Engenho Velho de Brotas (próxima do Centro Antigo) e Piatã – Itapuã, também, se destacam pela acessibilidade acima da média. Ressalta-se que, à época, as linhas de metrô ainda não estavam implantadas, e que esta pesquisa tem continuidade atualmente com dados de tempo de viagem observados e atualizados.

O segundo estudo apresenta um uso prospectivo dos estudos de Macroacessibilidade, pensando um cenário futuro onde são consideradas as diversas intervenções que ocorrerão na metrópole nos próximos anos, visando à consolidação da Rede Integrada de Transporte de Alta Capacidade, em andamento. O indicador escolhido para avaliar o nível de acessibilidade da RMS foi a Isoacessibilidade. Este indicador, idealizado por Dupuy (1985), representa a velocidade de circulação ou fluidez nos nós de uma rede (a isoacessibilidade) e é simples de ser trabalhado devido a quantidade de variáveis necessárias para a sua construção (distância e tempo). Seu cálculo é feito com a aplicação da seguinte equação:

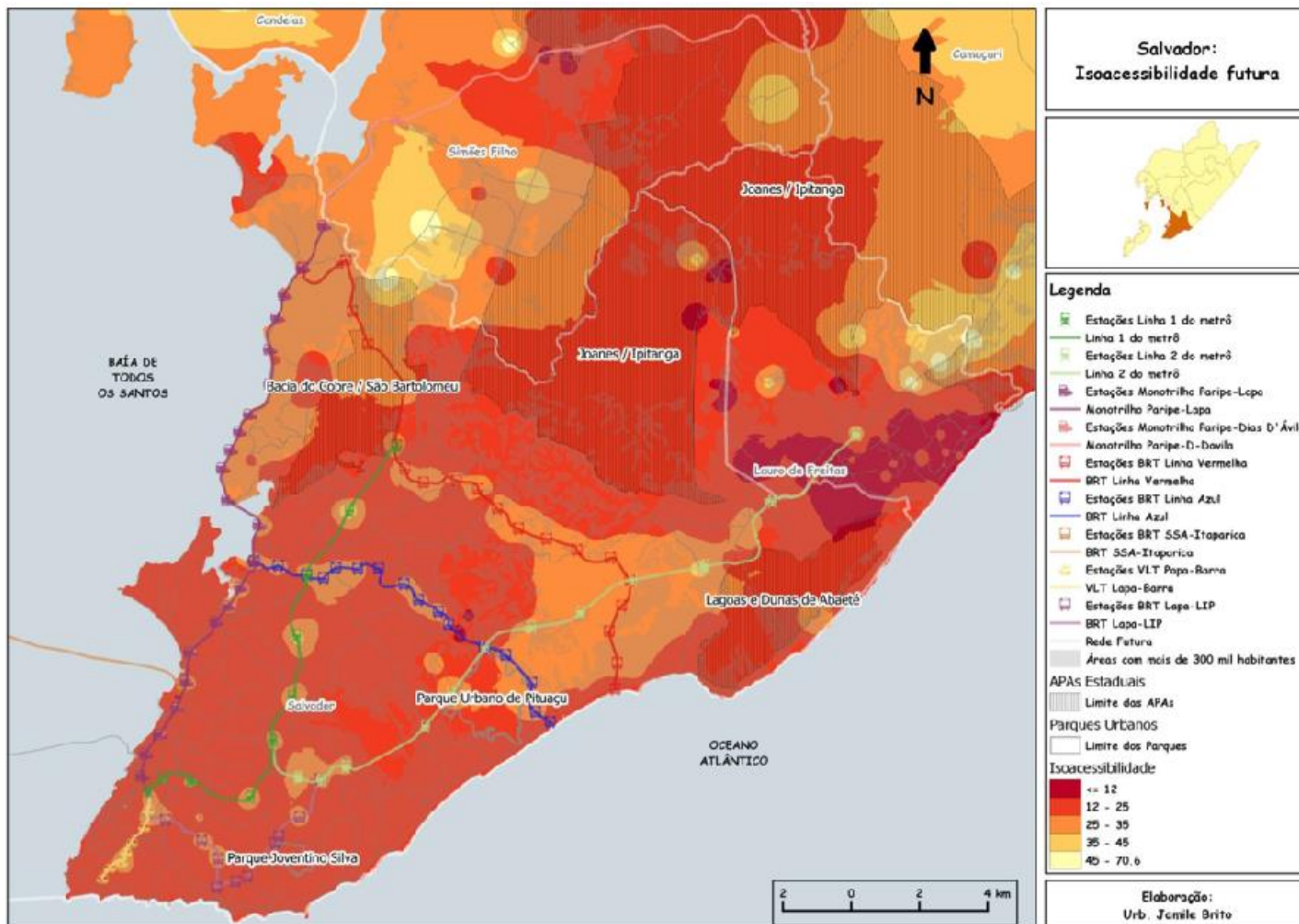
$$V_i = \frac{\sum_j d_{ij}}{\sum_j t_{ij}}$$

Eq. (2)

Nesta equação **V<sub>i</sub>** representa a velocidade de circulação em **i**, **d<sub>ij</sub>** é a distância em km do **nó i** até o **nó j** e, **t<sub>ij</sub>** representa o tempo em horas de **i** até **j**. Num banco de dados SIG (Sistema de Informações Geográficas) a rede metropolitana de corredores de transporte público é representada como um gráfico, as informações de tempos de viagem em horas e distâncias em quilômetros é alocada aos respectivos pares de origem - destino (ij), possibilitando o cálculo da isoacessibilidade para cada nó (i) da rede “futura” de transporte coletivo da RMS. Logo a informação da isoacessibilidade em Km/h dos nós (pontos) é interpolada, formando uma superfície ou imagem raster. A análise do cenário futuro esteve baseada em: i) espacialização da isoacessibilidade, considerando as velocidades operacionais que serão praticadas na Rede no futuro; ii) análise dos impactos dos padrões de acessibilidade identificados, na demanda por transporte público; iii) verificação do impacto da acessibilidade na vulnerabilidade ambiental levando em consideração a localização das principais áreas de proteção ambiental; e iv) identificação do papel da acessibilidade na pressão por ocupação urbana (LIMA, J. B., 2018).

A Figura 3.20 apresenta o mapa da isoacessibilidade futura na RMS, pela qual se observa que a implantação da rede de transporte público de alta capacidade, completa e integrada, poderá gerar uma grande transformação na acessibilidade de Salvador, que é, fortemente, espaço-temporal.

**Figura 3.20 - Isoacessibilidade futura na Região Metropolitana de Salvador**



Fonte: Lima, J. B., 2018.

Pelo cartograma da Figura 3.20, a área central da cidade, mais próxima à ponta da península, apresenta uma melhora nas velocidades apenas no entorno das estações de transporte que serão instaladas. Outras áreas apresentam fenômeno semelhante: ao longo da Linha 1 do metrô, de parte da linha do VLT/monotrilho Paripe - Lapa, a linha do BRT Lapa-LIP, e de parte da Linha 2 do metrô. Na Linha 1 do metrô, nas áreas circunvizinhas às estações, observa-se melhoria de acessibilidade, porém essa melhoria não é suficiente para demarcar um corredor bem definido entre a estação da Lapa e a última estação prevista, Águas Claras. Este “efeito de ilhas de acessibilidade” ocorre também nos outros corredores citados. É possível afirmar que uma maior conectividade (integração modal) entre as futuras redes de mais alta capacidade, somada à uma melhoria geral no desempenho do transporte coletivo por ônibus (linhas alimentadoras), poderá gerar uma maior cobertura espacial dos melhores valores de isoacessibilidade.

A área do Subúrbio, na região ao norte da linha do VLT/monotrilho Paripe-Lapa, e a parte oeste do município de Simões Filho apresentam uma boa acessibilidade. Ao longo da antiga linha do trem e futura linha de VLT/monotrilho observa-se uma grande concentração populacional que se beneficiará da melhoria de acessibilidade. Por outro lado, a acessibilidade não se mostra acentuada na parte da região do Subúrbio Ferroviário correspondente a Pirajá e Periperi, e na Liberdade, que produzem viagens de transporte público com maior intensidade, muito menos no Centro e no bairro do Comércio, que atraem mais viagens. Considerando o indicador da isoacessibilidade, essas localidades, com maior demanda por transporte público, não serão muito beneficiadas pelo desempenho da futura rede de transporte de alta capacidade.

O tripé formado pelas linhas vermelha e azul do BRT e pela Linha 2 do metrô irá promover uma grande melhoria da acessibilidade na região leste do município, entre os parques do Abaeté e de Pituvaçu. Esta região foi alvo do setor imobiliário nos últimos anos e tem se adensado pouco a pouco com a construção de grandes condomínios horizontais ao longo da Avenida Luiz Viana. Nesta região, de modo geral, está presente uma população que faz uso intensivo do automóvel, o que indica a urgência da implementação de políticas de mobilidade sustentável, visando ao incentivo do uso dos modos de transporte de maior capacidade implantados nas proximidades: metrô e BRT (LIMA, J. B., 2018).

Por conseguinte, diversos fatores de custo, tais como tempo, distância, tarifa, risco e conforto estão intimamente ligados à mobilidade: quanto menor a impedância da viagem, maior a possibilidade de esta ocorrer. Portanto, se os investimentos para a melhoria da acessibilidade

são alocados de modo a privilegiar determinados bairros ou o transporte individual, por exemplo, então o desempenho do sistema de transporte público poderá estar comprometido (DÍAZ, 2011), aprofundando as condições de exclusão social existentes.

## Cenário tendencial

Em Salvador, ao longo dos anos, se percebe a necessidade de reestabelecer uma visão integrada do planejamento do transporte associado ao do uso e ocupação do solo, pois a ausência desta visão prejudica a macroacessibilidade e favorece a iniquidade no acesso às oportunidades urbanas.

Considerando-se que as condições de macroacessibilidade na RMS estão fortemente condicionadas pelos padrões de uso e ocupação do solo metropolitanos, assim como, pela configuração espacial e desempenho da rede de transporte existente, podemos inferir que a distribuição desigual da acessibilidade no território tende a amplificar os processos de segregação socioespacial, na medida em que dificulta a circulação de setores da população.

Não ocorrendo mudanças importantes no cenário descrito para 2030, ou seja, não sendo implementada uma Rede Integrada de Transportes Coletivos Públicos, eficiente e diversificada, para todos os modos, incorporando as inovações tecnológicas oriundas da e-mobility, o cenário tendencial será uma perda definitiva de mercado para os modos de transporte ditos sustentáveis. Os modos privados, plataformas de e-mobility e assemelhados, predominarão na circulação urbana, como alternativos, frente aos modos públicos e coletivos. Este cenário poderá vir a produzir impactos no metabolismo urbano (consumo de energia espaço e tempo, pelas atividades urbanas e deslocamentos), assim como, no meio ambiente construído, no gerenciamento da mobilidade e tecnológicos, em decorrência da falta de intervenção oportuna na concepção e financiamento da macroacessibilidade.

Caso se confirme o esperado para o cenário tendencial 2030, com a manutenção do padrão de dispersão residencial e de concentração das oportunidades urbanas nas duas centralidades metropolitanas de Salvador — ZCMe-CA (Centro Antigo) e ZCMe-1/01(Camaragibe) —, a fricção espacial permanecerá, ou seja, as interações entre os bairros densos e de menor renda, continuarão intensas e afetadas pelas distâncias impostas pelo padrão de uso do solo da RMS.



Não existindo, até 2030, uma gestão integrada de transporte e uso do solo, o controle deste último continuará sendo ineficaz, e o cenário tendencial será a consolidação da metrópole dispersa, um arquipélago urbano, não integrado pelas redes de transporte de alta capacidade, que aumentando as distâncias, provocará deseconomias urbanas em grande escala e perda de competitividade. Neste contexto, a consolidação dos avanços da inovação tecnológica e o crescimento da classe média em escala global (IPEA, 2015) colocarão os modos privados, plataformas da e-mobility e assemelhados, como alternativos, sobre os modos públicos e coletivos.

A grande maioria dos bairros mais populosos e de menor renda per capita, que tem hoje acessibilidade abaixo da média (ver Figura 3.19), é pouco favorecida pelo transporte público na busca por emprego, refletindo a falta de políticas integradas de transporte e uso do solo.

Contudo, é importante ressaltar que políticas integradas de transporte e uso do solo, assim como, que instrumentos de política contudentes para a descentralização das atividades urbanas, poderão reforçar uma tendência de indução pela rede de alterações no solo urbano apenas por efeito conectivo, restrito espacialmente. Por outro lado, sem uma política de tarifas que leve em conta a pobreza estrutural, o custo da viagem para o passageiro será um fator de restrição da acessibilidade ao sistema de transporte público de passageiros.

### **Pontos de inflexão ou ruptura**

A construção de uma rede integrada de transportes, que penetre as áreas de maior concentração populacional, ainda em curso, poderá contribuir para minimizar os problemas de integração espacial das regiões do Subúrbio e do Miolo com o restante da cidade (DELGADO; BRITO, 2019).

Quanto à integração modal, espera-se uma tendência de aumento do IPK diante dos investimentos na melhoria da eficiência e qualidade do transporte público de passageiros na metrópole, ou seja, os investimentos nas linhas 1 e 2 do metrô, nos BRTs em andamento e projetados, etc., que configuram um novo cenário para a macroacessibilidade. Porém, existe a necessidade urgente de medidas para complementação da integração modal, principalmente na integração com os modos ativos, colocando em pauta a questão da microacessibilidade. Particularmente na cidade de Salvador, o acesso às estações de metrô configura elevada dificuldade para pedestres e ciclistas, que, associado ao relevo difícil da cidade, compromete a captação adequada da demanda na sua área de influência imediata. Na RMS, o metrô depende

fortemente do sistema por ônibus para a sua alimentação. Assim, o processo de planejamento da futura Rede Integrada de Transportes de Alta Capacidade será estratégico e deverá abranger duas escalas fundamentais e complementares: i) a correspondente à macroacessibilidade, definindo os eixos principais, corredores, locais de integração, etc. e ii) a correspondente à microacessibilidade, representada pelas rotas, percursos, infraestruturas e facilidades para os deslocamentos não motorizados, ou seja, a demanda futura, na procura dos locais de integração, os quais dependerão do grau de inserção urbana desta infraestrutura, principalmente em termos espaciais (Delgado, 2016). Por conseguinte, a macroacessibilidade depende de estabelecer relações com o espaço urbano, considerando, nesse aspecto, para o sistema metroviário da RMS, a necessidade de modificações urbanísticas importantes, de desenho urbano, na distribuição espacial das atividades e serviços, assim como, soluções que enfrentem as dificuldades topográficas.

A tendência de se fortalecer a integração entre os diversos modos de transporte, com a melhoria das condições de macroacessibilidade baseada num sistema de transportes tronco alimentador poderá melhorar o acesso às oportunidades de emprego na RMS, embora, como se pode ver na simulação de uma situação futura de macroacessibilidade apresentada na Figura 3.20, a melhoria é restrita às localidades próximas às linhas de transporte de mais alta capacidade.

## **Mobilidade verde**

A Mobilidade Verde é caracterizada por uma abordagem que não se restringe ao sistema viário, pois abrange o transporte e o uso do solo planejados de maneira integrada, extrapolando a forma tradicional do planejamento dos transportes voltada para acréscimo da oferta de infraestrutura viária. Contempla deslocamentos a partir de modos que utilizem energia limpa, com redução da poluição ambiental (atmosférica e sonora), menor consumo de energia e baixa emissão de gases poluentes que geram efeito estufa (GEE) (PORTUGAL, 2017). Considera, também, um modelo de cidade mais compacta, mais propícia à escala do pedestre e do ciclista (microacessibilidade), se aproximando do propósito do TOD (Desenvolvimento Orientado pelo Transporte), evitando o espraiamento da ocupação urbana (PORTUGAL, 2017).

### **Cenário tendencial**

Conforme as projeções de estudos do PlanMob (2018), é previsto um menor crescimento da frota de veículos em Salvador a partir de 2025, diante de um baixo crescimento populacional. Porém, vias expressas pedagiadas propostas, como a Linha Viva e o Sistema Viário Oeste que inclui a Ponte Salvador Itaparica, ou já implantadas como a Via Metropolitana, devem atrair fluxos de veículos individuais motorizados para a capital, atravessando o seu sistema viário, podendo causar impactos significativos na sua estrutura urbana e maior emissão de poluentes.

O espraiamento urbano se consolidará pelo impacto espacial desses e de outros projetos de infraestrutura voltados para o automóvel, somado à recessão econômica que poderá dificultar fortemente o processo de integração dos modos coletivos (mercado da mobilidade sustentável), com a revolução digital, em curso. Apesar do decréscimo da frota de veículos em Salvador, que deverá ocorrer a partir da década de 2030, os corredores preferenciais para o transporte individual motorizado, em andamento, a redução do uso do transporte público (Vasconcellos, 2011) e a e-mobility, provocarão uma migração de usuários no sentido inverso da sustentabilidade, ou seja, o acréscimo das viagens quotidianas por transporte individual motorizado, tendência aumentada pela pandemia de Covid-19.

Caso não seja implementada a rede integrada de transporte público de alta capacidade e melhorada a microacessibilidade até 2030, dificilmente a metrópole em 2049 terá indicadores aceitáveis de menor consumo de energia por deslocamento, assim como de cidade compacta propícia à circulação dos modos não motorizados, ampliando-se a fricção espacial.

### **Ponto de inflexão ou ruptura**

A mobilidade verde no cenário de Salvador e de sua região metropolitana em 2049 requererá a implementação na década de 2030 de políticas públicas oportunas, tais como, integrar a e-Mobility com os modos sustentáveis, repensar o modelo de negócio do transporte público, introduzir novas tecnologias de comunicação (teletrabalho, telecentros), tendências antecipadas pela pandemia de Covid-19.

## Mobilidade produtiva

A mobilidade produtiva, relacionada com a dimensão econômica, com o uso mais equilibrado das infraestruturas e com o aproveitamento mais eficiente dos recursos públicos investidos, se caracteriza pelo “balanceamento entre demanda de viagens e oferta de transporte” (PORTUGAL, 2017, p. 270).

### Cenário tendencial

Em Salvador e sua região metropolitana, o desequilíbrio espacial na concentração de atividades satura a capacidade de suporte das infraestruturas urbanas, situação agravada pela incompletude da legislação sobre a aprovação e implantação de PGVs - Polos Geradores de Viagens.

Para o ano horizonte de 2030 considera-se a perspectiva de manutenção da perda de passageiros do transporte público para o transporte individual motorizado, com severos problemas de acessibilidade e o possível colapso do setor. Diante disso, na visão de uma cidade com uma elevada taxa de motorização individual per capita, não existindo soluções tecnológicas alternativas para fazer frente à motorização individual, a pressão sobre o meio ambiente construído será enorme e contundente na saúde pública. Considerando a dispersão urbana na RMS, a redução dramática das viagens por modos coletivos poderá provocar aumentos ainda maiores no tempo médio das viagens, alavancando a queda da produtividade média dos trabalhadores (HADDAD; VIEIRA, 2015; SWEET, 2014) e na logística urbana.

Caso se mantenha a tendência de não observância dos três eixos prioritários apontados pelo PlanMob 2017 (SALVADOR, 2017b) para a implantação de PGVs na cidade: (i) as diretrizes de adensamento vigentes, tendo como premissa as proposições estruturantes para o transporte coletivo de média e alta capacidade; (ii) polos geradores de viagens, com uma consideração sobre seus efeitos na mobilidade e adequações normativas necessárias e; (iii) as áreas destinadas à habitação de interesse social - HIS, considerando a sua consonância com o atendimento aos elementos do direito à cidade, poderá se consolidar em 2049 um cenário de total saturação e obsolescência da infraestrutura viária nas centralidades urbanas, comprometendo a valorização do solo urbano, a qualidade de vida e a proteção do Centro Histórico. Não ocorrendo soluções tecnológicas e de ordenamento do uso do solo oportunas, a falta de fluidez na rede de transportes impactará todas as demandas de circulação, para todos

os modos, principalmente nos horários de pico, nas viagens com motivo trabalho, comprometendo a produtividade da metrópole e região.

### **Ponto de inflexão ou ruptura**

A adoção de política de desconcentração de atividades, um zoneamento que considerasse a capacidade de suporte de cada área da cidade, ações de mobilidade articuladas com a implantação dos PGVs, devendo ser observados os três eixos prioritários apontados pelo PlanMob 2017 (SALVADOR, 2017b) para a implantação de PGVs em Salvador.

### **Mobilidade segura**

A mobilidade segura busca ampliar o escopo de análise da (in)segurança viária e seus acidentes, e reforçar a função da acessibilidade neste processo, abrangendo o planejamento e a operação do espaço viário, não só localmente, mas, também, extensivo a toda a rede viária, na qual se inclui o estacionamento, outros setores de transporte e o planejamento urbano (PORTUGAL, et al, 2017). No sentido amplo, define-se por uma política geral de transportes que inclui, além da redução da velocidade em áreas edificadas, a promoção de outros modos (um grande incentivo ao tráfego de pedestres, ao ciclismo e ao transporte público), além de medidas de restrição do tráfego individual de motorizados.

### **Cenário tendencial**

A diminuição do uso do transporte público (queda do Índice de Passageiros Transportados por Km - IPK) e o crescimento da mobilidade individual motorizada criam condições estruturais para uma mobilidade menos segura. A queda do IPK estimula a mobilidade individual motorizada, principalmente motocicletas, que possuem taxas mais altas de acidentes. Cidades onde predomina a “cultura do automóvel” são mais inseguras para os grupos sociais ditos vulneráveis e geram ambientes hostis ou não convidativos para modos de transporte ativos.

O cenário tendencial de 2030 para a mobilidade em Salvador e sua região metropolitana aponta para uma piora acentuada, com o provável colapso dos sistemas de transporte público, principalmente por ônibus. Os fatores de base são:

- A. A recessão econômica mundial, que impactará negativamente os investimentos públicos previstos para o transporte coletivo na década 2020 - 2030;

- B. A crise causada pela Covid-19 e prováveis futuras pandemias que impactarão negativamente na operação das empresas de transporte público, (LIMA et al., 2020), assim como, nas suas margens de lucro;
- C. A previsão de investimentos do PlanMob para o período 2030-2049 (apenas 26 milhões de reais), que será insuficiente para a dinamização do setor.

A tendência de crescimento da frota de motorizados individuais, aliada a uma ausência de políticas ampliadas e contínuas de moderação do tráfego em escala metropolitana, reforça uma tendência de manutenção da sensação de insegurança nas vias, desestimulando a adoção de modais ativos e transporte público. O crescimento da frota e a limitação de oferta de espaço viário tende a acirrar os conflitos de disputa pelo espaço de circulação, o que poderá gerar um trânsito mais violento e inseguro.

Para o horizonte de 2049, caso políticas de moderação do tráfego e de desincentivo ao uso intensivo do automóvel não tenham sido implementadas até 2030, a sensação de insegurança, traduzida em acidentes, inviabilizará a migração a favor dos modos sustentáveis na metrópole. Observa-se que a crise econômica e de emprego leva muitos desempregados, ou subempregados, a trabalharem como motoristas de serviços de mobilidade por aplicativo, e este fenômeno deve se ampliar na década 2020 - 2030. Adicionalmente, esta década de recessão causada pela Covid-19 poderá desacelerar o crescimento da aquisição de automóveis nas classes C e D, o que não ocorrerá com as classes médias, que irão procurar a mobilidade sob demanda (e-Mobility) como alternativa frente à queda da qualidade do transporte público em curso e agudizada pela pandemia, intensificando não apenas a posse, mais também o uso do veículo individual para todos os deslocamentos urbanos. O processo de “uberização” da mobilidade estará consolidado, principalmente para os serviços de entrega de cargas urbanas (última milha) e para a mobilidade individual, devido às mudanças de padrões sociais e de compra gerados por uma classe média mais numerosa (IPEA, 2015), com impacto na saturação da rede viária e na turbulência do trânsito. As questões da segurança deixam de envolver somente a violência nos deslocamentos (acidentes ou roubos) incorporando a problemática do contágio de doenças em aglomerações, que poderá fazer a população preferir o transporte coletivo em favor dos modos individuais.

Considerando a atual situação socioeconômica de desigualdade e a falta de perspectivas concretas de mudança deste cenário, tem-se como tendência a manutenção da violência urbana, o esvaziamento do espaço público e o fortalecimento dos enclaves urbanos, como condomínios

e *shopping centers* (ou formas semelhantes) acessados majoritariamente por veículos individuais, do comércio eletrônico, do teletrabalho, do automóvel e da mobilidade individual por aplicativo.

### **Pontos de inflexão ou ruptura**

Os modos de transporte coletivos e sustentáveis têm papel essencial na reversão das tendências acima descritas, quando, oportunamente, são utilizados para induzir o desenvolvimento urbano em pontos nodais, da cidade, mediante políticas DOT (Desenvolvimento Orientado por o Transporte). Uma cidade fortemente individualizada sempre será mais insegura, pois amplia a perda de coesão social. A implementação de um novo modelo de cidade, humano e sustentável, com incentivo à vida local, ou seja, atividades desenvolvidas nas vizinhanças das moradias, com centralidades distribuídas espacialmente e conectadas pelas redes de transporte, com uso do solo misto e segurança pública, seria uma forma de reverter tais tendências.

Os pontos de inflexão para um cenário desejável em 2049 correspondem à políticas integradas que deverão ser implantadas até 2030: tecnológicas, de financiamento, de saúde pública e de cidade.

### **Mobilidade inclusiva**

A Mobilidade inclusiva pode ser definido como aquele em que todos os cidadãos têm a capacidade de se deslocar em condições dignas pelo território, de forma a atingir as atividades elementares que necessitam realizar para se desenvolver. Refere-se tanto a necessidades cotidianas, como possibilidades de emprego, educação, saúde, quanto a atividades culturais, políticas, lazer, entre outras. Dessa maneira, a mobilidade inclusiva é um componente fundamental para integração social e o bem-estar social (Litman, 2019).

### **Cenários tendenciais**

A carência de destinos alternativos próximos, relativos as possibilidades de emprego, educação, etc. provoca um conjunto de impactos e a exclusão social dos mais pobres. Regiões metropolitanas fortemente centralizadas produzem viagens urbanas extensas, afetando todos os grupos sociais e principalmente aqueles que dependem do transporte público para a sua

reprodução social. O crescimento urbano extensivo, a dispersão urbana metropolitana e a falta de um planejamento integrado entre transporte e uso do solo estão na base deste problema.

Em Salvador, a taxa de motorização passou de 14,18 veículos/100 hab, em **2001**, para mais de 30 veículos/100 habitantes em 2020. As taxas de crescimento da motorização individual nos outros municípios do núcleo metropolitano (Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho) são ainda maiores (CADERNO 1). Os projetos em gestação no Estado, nas instâncias de governo estadual e municipal, configuram um território do automóvel, que coincide com o vetor Litoral Norte e incentiva a ocupação dispersa e de baixa densidade nos espaços na costa norte de Salvador, com os problemas associados a este tipo de ocupação. Uma grande quantidade de fatores poderá interferir na escolha do modal. Seguindo as tendências atuais, a maior parte das viagens futuras nas regiões metropolitanas brasileiras será feita em motocicletas e automóveis.

As tendências atuais são de queda contínua, (mesmo que suave) e mostram que o mercado futuro do transporte público não é promissor, a não ser que políticas favoráveis a ele – incluindo restrições ao uso do automóvel – sejam implantadas (Vasconcellos, 2011). A tendência natural será a ocorrência espacial de viagens urbanas motorizadas e quotidianas de longa duração, cada vez mais longas e concentradas no espaço e no tempo, acompanhando o padrão de dispersão metropolitano atual.

Considerando que não ocorram mudanças importantes no cenário descrito para **2030** a manutenção da tendência será a consolidação da metrópole dispersa, ou seja, um arquipélago urbano, não integrado pelas redes de transporte de alta capacidade, que, aumentando as distâncias, provocará deseconomias urbanas em grande escala e perda de competitividade para a metrópole. O território da mobilidade individual se amplia para todos os grupos sociais. Neste contexto, a consolidação dos avanços da inovação tecnológica e o crescimento da classe média, em escala global (IPEA, 2015), colocarão os modos privados, plataformas da e-mobility e assemelhados, como alternativos, sobre os modos públicos e coletivos.

O modelo de cidade dispersa poderá vir a se consolidar no futuro próximo, se, antes, não fizermos intervenções estratégicas em, dois aspectos fundamentais: o processo de produção do uso do solo disperso e a lógica atual de implantação da oferta de transporte público de alta capacidade na região metropolitana (Delgado, 2016).

O cenário tendencial é a manutenção do cenário atual, com o provável colapso dos sistemas de transporte público, e considerando que a atual crise econômica limitará ainda mais a capacidade de compra dos mais pobres, teremos um aumento na exclusão social.



Considerando principalmente, uma possível década de recessão econômica pós **Covid-19**, limitando ainda mais a capacidade de compra dos mais pobres, será muito provável a ampliação dos processos de exclusão e violência urbana.

### **Pontos de inflexão ou ruptura**

Embora a recessão econômica possa dificultar fortemente o processo de integração dos modos coletivos (mercados da mobilidade sustentável), com a revolução digital, em curso, ou seja, com as inovações da e-Mobility, esta integração será fundamental para a sustentabilidade. Portanto, continua sendo importante reestruturar o modelo de financiamento do setor, integrando outros setores da economia que são beneficiados pela acessibilidade, criando alianças de interesses com uma lógica menos excludente.

Políticas macroeconômicas e principalmente de subsídio aos usuários cativos do transporte público serão fundamentais, e nesse contexto o planejamento como atividade pública, seria também um importante subsídio

Os pontos de inflexão ou de ruptura estão na escala macroeconômica e local, ou seja, associados à política tarifaria e principalmente aos subsídios que poderão ser ofertados ao transporte público.

- A. descentralização de atividades urbanas, articuladas pelos modos sustentáveis, visando a um urbanismo de proximidade, a uma relação integrada de transportes e uso do solo;
- B. a integração das inovações da e-Mobility com os modos ditos sustentáveis.
- C. mudanças estruturais no modelo de financiamento dos sistemas, principalmente no transporte por ônibus, fortemente dependentes da receita tarifaria;
- D. restrição e redirecionamento dos subsídios diretos concedidos pelos governos federal e locais ao automóvel, particularmente, nas políticas de circulação e estacionamento;
- E. maior envolvimento de outros atores urbanos, que se beneficiam com a acessibilidade fornecida, no financiamento do setor.

## **Mobilidade socialmente justa**

A Mobilidade socialmente justa, refere-se à forma pela qual são distribuídos entre os indivíduos de uma sociedade os impactos positivos (benefícios) e negativos (custos) da mobilidade quotidiana. É estreitamente relacionada com o que alguns autores denominam de análise de equidade no transporte (Litman, 2019), buscando avaliar a forma em que é distribuída na sociedade, com base principalmente no tempo de viagem, e como essa distribuição gera limitações no acesso às oportunidades urbanas e na possibilidade de usufruir e exercer a cidadania.

Na metrópole há uma distribuição espacialmente desigual dos investimentos em mobilidade por tipologia e modo, seja individual motorizado, transporte público coletivo, mobilidade ativa e integração modal. O cenário ideal seria de que os investimentos fossem espacialmente equitativos, priorizando os modos ativos e o transporte público com oferta adequada de serviços que garantam menores tempos e custos de viagem entre as diferentes localidades que compõem a metrópole e região de entorno. Este aspecto apresenta especial importância para os deslocamentos que envolvem grandes distâncias e localidades periféricas.

A integração modal deficiente se refere a capacidade de completar viagens de uma origem a um destino utilizando-se de diferentes modos de transporte (ou mesmo realizando a integração com uma mesma passagem no mesmo modo, como no transporte por ônibus).

### **Cenário tendencial**

A recessão econômica gerada pela Covid-19 e consequente queda de investimentos pode suprimir valores previstos ainda para 2030, afetando principalmente os modos de transporte sustentáveis públicos, transportes ativos e a sua integração até 2049. A previsão de déficit no setor de transportes públicos é alarmante, o que precisará ser tratado urgentemente pelas próximas administrações visando garantir o equilíbrio econômico-financeiro destes sistemas.

### **Pontos de inflexão ou ruptura**

Em Salvador, para o horizonte de 2030 há uma previsão de concentração dos investimentos em modais ativos, considerando tanto áreas do Miolo e Subúrbio Ferroviário como o Centro Histórico e seu entorno expandido e Orla Atlântica. Com isso, espera-se uma

tendência, embora tímida, de incremento nas viagens de pedestres e ciclovárias. Cabe destacar o programa de Melhoria da Microacessibilidade Vertical e entre Cumeadas (TAP04), que pretende preencher outro passivo da mobilidade ativa, integrando a topografia formada por vales e cumeadas, podendo atrair mais viagens pelo transporte público, completadas pelo transporte vertical aliado aos modais ativos.

A confirmação da tendência levará a melhora nos tempos de viagem. Segundo a SEMOB, em 2025 é prevista uma revisão do PlanMob, na qual ajustes podem ser feitos, incrementando, ainda mais, os investimentos para os modais ativos e impulsionando um cenário mais favorável para 2030, podendo assim se caracterizar como um fator de ruptura.

Considerando o orçamento para modais ativos e transporte vertical, existe uma tendência de distribuição espacial mais equitativa dos valores entre as diferentes regiões da cidade. No entanto, considerando também os passivos e as demandas das regiões mais desfavorecidas, percebe-se uma tendência de manutenção da desigualdade na distribuição dos investimentos, uma vez que áreas que demandam mais irão receber valores semelhantes aos das áreas com menor demanda.

Para o horizonte de 2049, caso os investimentos em modais ativos (tanto para as áreas do Miolo e Subúrbio Ferroviário como as áreas centrais e Orla Atlântica) e para a microacessibilidade vertical se confirmem no período 2020-2030, espera-se uma leve melhoria no volume das viagens não motorizadas, assim como, nos seus tempos de viagem. Este cenário poderá estimular, uma cultura de projeto e planejamento que considere a equidade dos investimentos nas ZEIS, que abrigam mais de 50% da população de Salvador

A previsão de investimentos para o horizonte de 2030, a concentração dos investimentos planejados para modais ativos neste período e a retomada histórica de investimentos na ampliação da mobilidade vertical, com a previsão de ampliação da ciclomobilidade, deverá pressionar a ampliação da sua integração com outros modais, e a tendência de ampliação dos congestionamentos na rede viária, deverá levar ao incremento de algumas formas de integração modal, tais como: i) bicicleta + transporte vertical; ii) bicicleta + transporte público; iii) transporte público + transporte vertical. Este aumento da integração modal não deverá trazer impactos significativos na diminuição dos congestionamentos e adoção dos modos ativos. O maior impacto deverá ser percebido nos tempos e na qualidade da acessibilidade das viagens que já ocorrem nos modos ativos e pelos transportes públicos coletivos. Um ponto de inflexão importante ou de ruptura deste cenário tendencial seria a mudança na lógica atual de

implantação do sistema de transporte de alta capacidade metropolitano, principalmente no layout operacional das estações, que não favorecem a intermodalidade.

Nesse contexto, repensar o modelo de financiamento do setor, integrando outros atores beneficiados pela acessibilidade, a consolidação de fundos ou subsídios públicos permanentes, assim como, políticas de gerenciamento da mobilidade, entre outras políticas, serão pontos estratégicos de inflexão.

Os problemas de saúde pública poderão acelerar o processo de integração modal, na procura por deslocamentos seguros, devido ao surgimento de novas demandas, tecnologias e processos digitais disponíveis, em diversos setores da sociedade, mas também para o transporte coletivo e outros modos, por exemplo, não utilização de dinheiro em espécie, somente cartões eletrônicos (LIMA et al., 2020). Adicionalmente, a tendência de congestionamentos na rede viária com a elevação do uso do automóvel ou mobilidade por aplicativo, devido à pandemia, pode pressionar a ampliação da ciclomobilidade (fato já registrado em diversas cidades do mundo (LIMA et al., 2020; SCHWEDHELM, LI, ADRIAZOLA-STEIL, 2020), levando ao incremento de novas formas de integração modal, na RMS. Entretanto, o cenário de 2049 para a futura integração modal desejada para a metrópole dependerá das decisões tomadas até 2030.

## **Mobilidade com qualidade**

A qualidade do serviço (QS) da mobilidade é idealmente mensurada a partir da opinião dos usuários, atuais e potenciais, acerca dos atributos da modalidade de transporte, como acesso, conforto, confiabilidade, rapidez e segurança. No entanto, o estudo da qualidade é ainda mais eficaz quando se caracteriza bem o público alvo, de perfil mais uniforme, pois ele definirá que atributos são determinantes para sua percepção de qualidade. Para o pedestre, por exemplo, o potencial de interagir socialmente é um atributo-chave para um deslocamento com qualidade (NEVES; PEREIRA; PORTUGAL, 2017).

A persistência de um ciclo vicioso de perda de qualidade do transporte público urbano rodoviário na metrópole, baseia-se nos estímulos (federais, estaduais e municipais) ao transporte privado, associados aos aumentos dos custos de insumos de produção, assim como, na ausência de políticas de priorização do transporte coletivo na circulação e financiamento, o qual gera perdas sistemáticas de demanda e receitas. A perda de qualidade se revela nos atrasos, tempos excessivos, insegurança, superlotação dos veículos, falta de confiabilidade nos horários e roteiros, higiene, entre outros atributos de qualidade percebidos pelo usuário.

### **Cenário tendencial**

O cenário tendencial é a manutenção do cenário atual, com o provável colapso dos sistemas de transporte público, principalmente por ônibus, considerando a atual crise econômica. As vantagens do automóvel, não estão ligadas apenas às características tecnológicas e de conforto desse veículo, mas também a decisões de política pública que favoreceram esse modo, prejudicando os modos públicos sustentáveis.

Para o horizonte de 2049, caso não ocorram políticas de gerenciamento da mobilidade, já na década de 2020, que desincentivem o uso do automóvel e em paralelo façam o mercado de transporte promissor, a perda de qualidade do sistema inviabilizará a integração modal e a migração para os modos sustentáveis.

### **Pontos de inflexão e de ruptura**

Os pontos de ruptura ou inflexão estão na escala macroeconômica e local, ou seja, associados a políticas urbanas integradas. O mercado futuro do transporte público depende de políticas muito favoráveis, incluindo restrições ao uso do automóvel (Vasconcellos, 2011).

Em função dos problemas de saúde pública, oriundos da recente pandemia de Covid-19, o compromisso com a qualidade deverá ser ainda maior, assim como os investimentos (sejam públicos ou privados), considerando que surgiram novos atributos de qualidade visando satisfazer a necessidade por deslocamentos seguros para a saúde do usuário de transporte público. Os custos fixos e operacionais das empresas deverão aumentar, em virtude de:

- i) Adaptação dos planos de contingência das empresas, em função das especificidades de uma pandemia;
- ii) Acompanhamento das medidas de prevenção e propagação das doenças no transporte público; c) a intensificação das rotinas de limpeza e limitação da ocupação dos veículos, etc. (LIMA et al., 2020).

Nesse contexto, repensar o modelo de financiamento do setor, integrando outros setores da economia beneficiados pela acessibilidade, consolidando fundos ou subsídios públicos permanentes, adoção de políticas de gerenciamento da mobilidade, continuam sendo pontos estratégicos de inflexão.

Um marketing a favor da Mobilidade Sustentável será fundamental, subsídios técnicos e financeiros serão necessários no contexto de um compromisso decidido com a integração modal, assim como um Sistema de Gestão da Qualidade do Transporte Público Metropolitano. A implementação e divulgação ampla das informações do Sistema de Gestão de Qualidade do Transporte Coletivo por ônibus da cidade, conforme Edital (2014), poderia vir a implementar um sistema de indicadores dirigidos a estimular a melhoria contínua dos serviços por parte das operadoras, estimulando o compromisso do usuário com o sistema e a participação social.

### **3.7.3. Logística (Transporte de Carga)**

Através do transporte de cargas em seus diversos modos, ocorre o escoamento das mercadorias entre as regiões produtoras e os centros de consumo, predominantemente pelo modo rodoviário. Rodovias como a BR-324 e BA-526, em conexão com outras rodovias das malhas viárias estadual e federal, permitem a articulação da cidade polo com a região metropolitana de Salvador e outros municípios do interior da Bahia.

Embora seja o principal acesso aos complexos logísticos de Salvador e seu entorno, a BR-324 apresenta algumas limitações de articulação física, que dificultam o tráfego de veículos de carga de grande porte. Entre os problemas identificados estão a ausência de faixas de aceleração/desaceleração no acesso aos dispositivos de conexão entre as pistas (expressa e marginal), que, quando existentes, se mostram insuficientes (problemas afetos ao DNIT/Concessionárias) por falta de importantes articulações nos “trevos rodoviários” com os viadutos de transposição da rodovia, sobrecarregando o sistema viário urbano do entorno com a circulação de carretas (por exemplo, nos chamados viadutos do Porto Seco Pirajá e da Brasilgás) (PLANMOB SALVADOR, 2017).

### **Acessos aos portos da Baía de Todos os Santos**

O acesso aos portos de Baía de Todos os Santos é feito, via de regra, pelo modo rodoviário. O trecho da BR-324 entre a cidade de Feira de Santana e Salvador constitui-se no principal acesso à zona de influência do Complexo Portuário da Baía de Todos os Santos e suas instalações. Neste trecho, com extensão de 113,2 Km em pista duplicada, sob administração privada da Via Bahia Concessionária de Rodovias S.A, há conexões com a BR-116, BR-101 e BR-110, conforme mostra o cartograma da Figura 3.21 (CODEBA, 2018a BRASIL, 2015).

**Figura 3.21 -** Conexão entre o Complexo Portuário da Baía de Todos os Santos e sua Zona de Influência



Fonte: Google Maps. Elaborado por LabTrans (CODEBA, 2018a)

O Plano de Desenvolvimento dos Portos de Salvador e Aratu, identifica alguns pontos críticos ao longo da BR-324, com destaque para trechos que apresentam congestionamento de tráfego em razão de condições físicas da rodovia ou da intensa circulação de veículos (CODEBA, 2018). Este mesmo plano destaca a importância da BR-324, por ser a única ligação entre o Complexo Portuário da Baía de Todos os Santos e as citadas rodovias BR-101, BR-116 e BR-110 (CODEBA, 2018a BRASIL, 2015). Considera, ainda, a proposta do Sistema Viário Oeste (Ponte Salvador-Ilha de Itaparica) como alternativa para a logística no deslocamento de cargas sem a necessidade de contorno da Baía de Todos os Santos, via BR-324, para acessar os portos (CODEBA, 2018a BRASIL, 2015).

O acesso ferroviário é limitado. A malha ferroviária federal, operada pela Ferrovia Centro-Atlântica S.A. (FCA), atualmente VLI Logística (VLI, 2019), que permitiria chegar aos portos de Salvador e de Aratu-Candeias, está com acesso ao Porto de Salvador desativado. Conforme o relatório do Plano de Desenvolvimento dos Portos de Salvador e Aratu, segundo a concessionária do transporte ferroviário de carga, ambos os portos apresentam um baixo histórico de movimentação de mercadorias (CODEBA, 2018a; BRASIL, 2015). Contudo, pelo Plano Nacional de Logística (PNL-2025), que indica quais são os empreendimentos e investimentos necessários para otimizar a infraestrutura até o ano de 2025, os dois portos fazem parte da carteira de estudos 2035, que tem diversos pleitos em destaque, envolvendo: melhoria no acesso ferroviário; licitações dos terminais existentes; construção do 3º terminal de contêineres e do terminal de celulose (EPL, 2018). Há, ainda, no PNL-2025 demandas de implantação de projetos de rodovias na Bahia: construção de novo acesso à região metropolitana de Salvador/BA; construção da Via Recôncavo.

No entorno da Baía de Todos os Santos o traçado da ferrovia sob gestão da FCA (atualmente VLI Logística) (VLI, 2019) no sentido sul/norte passa por Santo Amaro e Mapele, de onde deriva para Sergipe, passando por Camaçari, onde está o Polo Petroquímico Industrial de Camaçari (região de influência do Porto de Aratu-Candeias, limítrofe a Salvador). Com a interrupção do acesso ferroviário ao Porto de Salvador, apenas o Porto de Aratu-Candeias conta com este tipo de acesso. Entre as estações Massui e Eng. Araújo Lima, no Km-32,45 da ligação Candeias-Mapele, está o pátio da FCA, no entroncamento da linha que se dirige ao Porto Aratu-Candeias.

Vale destacar que a resolução n. 4.131 (ANTT, 2013) alterada pelas resoluções n° 4.160 (ANTT, 2013) e resolução n° 4.750 (ANTT, 2015), autorizou a desativação (trechos



antieconômicos) e devolução de trechos ferroviários (economicamente viáveis) da concessionária FCA - Ferrovia Centro Atlântica (atual VLI) em seis estados brasileiros. A desativação do acesso ferroviário ao Porto de Salvador deu-se após serem realizados estudos de mercado onde a FCA e o Governo Federal apontaram trechos que não atenderiam às necessidades dos usuários do transporte ferroviário, sendo irrelevantes para o novo modelo da malha ferroviária brasileira (CODEBA, 2018a). Entretanto, dentre os trechos economicamente viáveis ainda sob a concessão da FCA (atual VLI), a ligação com o Porto de Aratu-Candeias está em fase de autorização definitiva da ANTT, para futura outorga da operação da FCA (VLI).

As instalações retro portuárias que atendem aos portos de Salvador e de Aratu-Candeias são instalações tipo REDEX (Recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação), CLIAS (Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros), EADI (Estação Aduaneira Interior), ZPE (Zona de Processamento de Exportações), áreas de apoio logístico, centros de triagem, terminais intermodais de carga, pátios de regularização de tráfego, DEPOTS, etc. Estão localizadas em sua maior parte próximas à BR-324, em Salvador, Simões Filho e Camaçari.

A seguir algumas ações propostas no Plano Mestre realizado para os Portos de Salvador e Aratu, no Cronograma para Investimentos Portuários quanto à infraestrutura (CODEBA, 2018b):

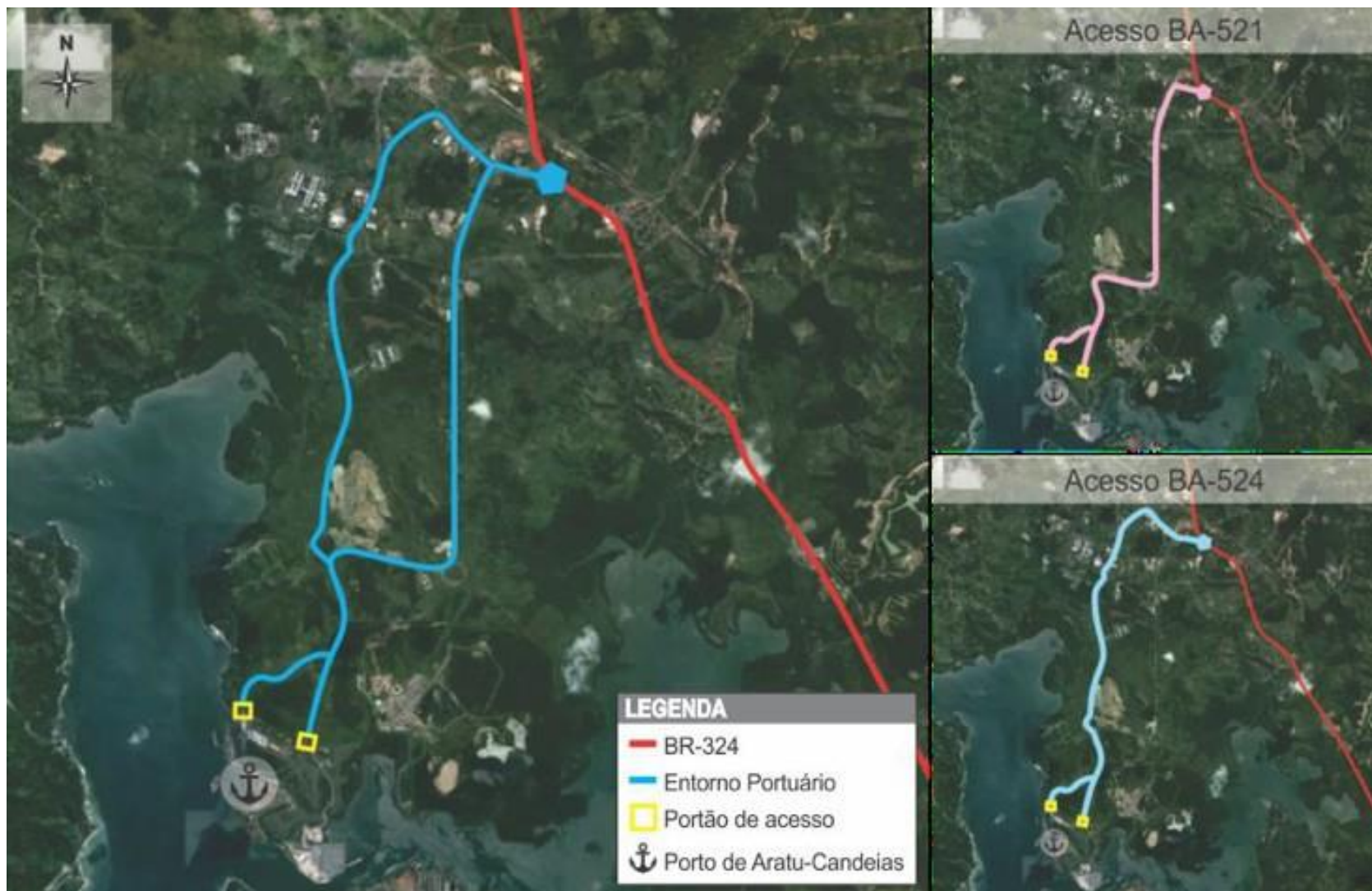
Investimentos em Acessos (CODEBA, 2018b):

- Duplicar a BR-101;
- Duplicar a BR-116;
- Aumentar a capacidade da BR-324;
- Construir o Sistema Viário Oeste - Ponte Salvador-Itaparica;
- Adequar a capacidade da rodovia BR-242.

## **O Porto Aratu-Candeias**

O acesso rodoviário ao entorno do Porto de Aratu-Candeias parte da saída 592 da BR-324 até os portões de acesso ao porto, sendo um acesso compartilhado com o do TUP Ponta da Laje, da Ford (Figura 3.22) (CODEBA, 2018a BRASIL, 2015).

**Figura 3.22 -** Entorno do Porto de Aratu-Candeias, 2018a BRASIL, 2015



Fonte: Google Maps. Elaborado por LabTrans (CODEBA, 2018a)

O entorno deste porto é uma área que apresenta baixa densidade populacional, sem grandes conflitos de tráfego entre os caminhões que trafegam entre a área portuária e a área urbana. O acesso ao porto é pelas rodovias BA-524 e BA-521, parte do Sistema BA-093 (rodovia estadual, que se liga à BR-324), que são administradas pela Concessionária Bahia Norte (CODEBA, 2018a BRASIL, 2015).

O Porto de Aratu dispõe, também, de Dutovia (Refinaria Landulfo Alves - RLAM) gerida de forma compartilhada pelas empresas BRASKEM S.A, PETROBRAS Transportes S.A, ACRINOS, TEQUIMAR, TEGAL, DOW e BAHIA GÁS (CODEBA, 2018b). Tal dutovia é composta por vários dutos, com diferentes produtos, que partem ou chegam ao Polo Industrial de Camaçari, seguindo em grande parte por uma pista comum, e posteriormente, tomando caminhos diferentes em direção às empresas do ramo petroquímico (CODEBA, 2018b).

O Porto de Aratu-Candeias tem, atualmente, o papel de indutor do processo de desenvolvimento industrial da Bahia, viabilizando a logística dos dois principais polos do setor existentes no Estado: o Centro Industrial de Aratu (CIA) e o Polo Industrial de Camaçari, sendo portando um dos mais importantes portos de escoamento da produção química e petroquímica do Estado e do país (CODEBA, 2018b).

Há investimentos públicos e privados previstos, como a ampliação da capacidade e velocidade do terminal do porto, sendo ele a principal porta de entrada e de saída dos produtos fabricados nos complexos industriais da Região, inclusive previstos no PIL - Programa de Investimentos em Logística, do Governo Federal e no PNLT - Plano Nacional de Logística de Transportes.

O Governo do Estado, através da SUDIC (Superintendência Desenvolvimento Industrial e Comercial), realizou 2013 estudos para a revisão do Plano Diretor do Centro Industrial de Aratu-Candeias, a partir das perspectivas de desenvolvimento do setor industrial na RMS. Constam entre as propostas aprovadas na revisão do referido Plano Diretor (CODEBA, 2018b):

- Implantação do Anel de Contorno de Candeias, num processo de articulação rodoviária com a BR-324 e a BA-522, através da implantação da Via Boneçu;
- Implantação da Via CIA/Mataripe, com interligação entre a BR-324, BA-522 e BA-523;

- Implantação da Via Jacarecanga, articulando o CIA/Mataripe ao Canal de Tráfego (ligação com o Polo Petroquímico de Camaçari) e, em sua continuidade, à Via Matoim e à BR 324, ao sul de Menino Jesus;
- Implantação de Anel Portuário, representado por via de contorno à Baía de Aratu, fazendo uma ligação entre o CIA Norte (Candeias) e o CIA Sul (Simões Filho), visando imprimir maior racionalidade e eficiência às áreas portuárias;
- Implantação da Ferrovia Porto de Aratu Camaçari.

É prevista a implantação do Pátio de Triagem e de melhorias nas rodovias de acesso ao porto, em complemento aos investimentos previstos no Plano Diretor (CODEBA, 2018b).

De acordo com o Plano Mestre realizado para os Portos de Salvador e Aratu, prevê-se que em 2030 a demanda do porto pode alcançar 7,5 milhões de toneladas (BRASIL, 2015) (Tabela 3.22).

**Tabela 3.22 - Projeção de Cargas - Porto de Aratu-Candeias (Plano Mestre)**

Carga	Natureza	2013	2015(*)	2020	2025	2030
Produtos Químicos	GL	1.444.316	1.642.111	1.175.664	1.291.611	1.406.724
Nafta	GL	1.052.370	1.88.683	1.780.718	1.993.145	2.138.015
Fertilizantes	GS	648.217	831.122	899.158	977.221	1.047.773
Água de Formação	GL	847.124				
Gases Liquefeitos	GL	480.401	496.201	541.852	588.037	632.509
Conc de Cobre	GS	467.407	487.591	719.258	777.250	816.121
Gasolina	GL	250.081	285.366	304.250	329.615	352.504
Minério de Ferro	GS	108.714	63.273			
Outros		827.478	416.178	570.423	628.697	675.512
<b>Total</b>		<b>5.826.108</b>	<b>6.110.525</b>	<b>6.367.777</b>	<b>7.018.302</b>	<b>7.540.912</b>

Fonte: (BRASIL, 2015; CODEBA, 2018b)

Foram definidas pela CODEBA melhorias, investimentos e programas a serem realizados nos dois portos mediante uma análise crítica das Projeções de Carga constantes do Plano Mestre realizado para os Portos de Salvador e Aratu (CODEBA, 2018b).

O Porto de Aratu-Candeias apresenta projeções de demanda do Minério de Ferro constantes no Plano Mestre, cuja movimentação deveria deixar de existir até 2018, quando entraria em operação o Porto Sul, na cidade de Ilhéus, com previsão de movimentar anualmente cerca de 20 milhões de toneladas de minério para exportação (CODEBA, 2018b). A mina, que

entraria em operação em 2018, teve este prazo adiado em razão do cenário econômico desfavorável, incluindo o preço do ferro (CODEBA, 2018b). Caso a movimentação do minério venha a ocorrer antes da entrada em operação do Porto Sul, sua exportação dar-se-ia pelo Porto de Aratu-Candeias até a conclusão das obras do complexo Porto Sul/FIOL (CODEBA, 2018b).

Num horizonte após 2031 considera-se que os demais projetos em desenvolvimento na Bahia, como os do Norte do Estado nas imediações da represa de Sobradinho até a fronteira com o estado do Piauí, se estendam abrangendo os municípios de Remanso, Pilão Arcado e Campo Alegre de Lourdes. Caso exista uma estabilização do mercado de minério de ferro, poderão surgir novos polos de produção, aumentando a demanda para embarque do produto no Porto Aratu-Candeias (CODEBA, 2018b).

Para o Porto de Aratu-Candeias o Plano Mestre, no Cronograma para Investimentos Portuários, propõe as seguintes ações (CODEBA, 2018b):

- relativas à infraestrutura:
  - Construir um novo berço do TGL;
  - Aprofundar os berços;
- para reorganização das áreas portuárias
  - Reformar a ponte de acesso ao TGS;
  - Fomentar a instalação de um pátio de triagem de caminhões nas imediações do porto;
  - Modernizar os equipamentos;
  - Implantar sistema de controle de tráfego de embarcações - VTMS/VTIS;
  - Melhorar das vias internas de circulação.
- relativa à elaboração de estudos para:
  - analisar com profundidade a capacidade de armazenagem de granéis líquidos no Porto de Aratu-Candeias;

### **Análise estratégica do plano da CODEBA**

A análise estratégica realizada no Plano Mestre para os Portos de Salvador e de Aratu (BRASIL, 2015) identificou os pontos fortes e fracos dos terminais do Porto Aratu-Candeias, tanto no ambiente interno quanto externo, conforme quadro a seguir:

**Quadro 3.13 - Pontos positivos e negativos dos terminais do Porto Aratu-Candeias**

Porto de Aratu-Candeias	Positivo	Negativo
Ambiente Interno	Águas abrigadas naturalmente	Tempo de espera para atracar elevado
	Boa profundidade do acesso aquaviário	Insuficiência e superestrutura defasadas
	Segregação da movimentação de cargas segundo sua natureza	Insuficiência de armazenagem para a movimentação de graneis gasosos liquefeitos
	Disponibilidade de áreas para expansão portuária	Ausência de pátio de triagem externo para regular o fluxo de caminhões com destino ao porto
		Estrutura tarifária defasada
		Ausência de licença de operação para os portos
		Distribuição inadequada da quantidade de funcionários
Ambiente Externo	Perspectivas de crescimento de demanda	Grande dependência do modal rodoviário
	Perspectiva de crescimento da cabotagem	Condições de ligação ferroviária
	Localização dos mercados externos	Competidores potenciais
	Atividade industrial regional	
	Novos investimentos previstos	
	Projetos de novas ligações ferroviárias	

De acordo com o Relatório Executivo do Plano Nacional de Logística - PIL — com horizonte para o ano de 2025 (EPL, 2018) no Eixo 01 das ações propostas no PIL —, objetiva-se fortalecer a ligação do Nordeste com Sudeste do País, passando por Pernambuco (BR-116), com conexão para outras importantes rodovias e na Bahia (BR-116 e BR-101). Esse Eixo 01, com extensão de 1.260,8 km, visa tornar mais eficiente o escoamento de produtos provenientes da região Sudeste (aonde há intensa industrialização), com destino à região Nordeste. Esta rota é considerada muito dependente do modo rodoviário (EPL, 2018). Considera-se que a malha ferroviária brasileira poderia ter mais capilaridade na Bahia, assim como estados do Sul e Sudeste, através de linhas que atualmente estão ociosas ou subutilizadas. O relatório (EPL, 2018) ressalta a importância de um plano para a reativação dessas linhas, com vistas a contribuir com a ampliação da rede ferroviária.

Os portos de Aratu/BA e de Salvador/BA estariam inseridos na carteira de estudos 2035 do PNL e seriam objeto das futuras análises (EPL, 2018), haja vista a premissa de melhoria no acesso aos portos e terminais em todo o litoral diante da simulação do “Cenário PNL 2025”. Existem no relatório, pleitos para modernização dos portos de Salvador e Aratu (EPL,2018): Porto de Aratu/BA - 12 pleitos envolvendo: concessão de terminais; ampliação de cais e instalação de equipamentos; Porto de Salvador/BA - 04 pleitos envolvendo: concessão de terminais; construção de terminais; ampliação de cais e instalação de equipamentos.

Há pleitos de melhoria no acesso ferroviário; licitações dos terminais existentes; construção do 3º terminal de contêineres e do terminal de celulose (EPL,2018). Outro pleito se trata de melhoria de traçado na linha norte (EF-101 – trecho Camaçari/BA - Simões Filho/BA - Salvador/BA) (EPL,2018).

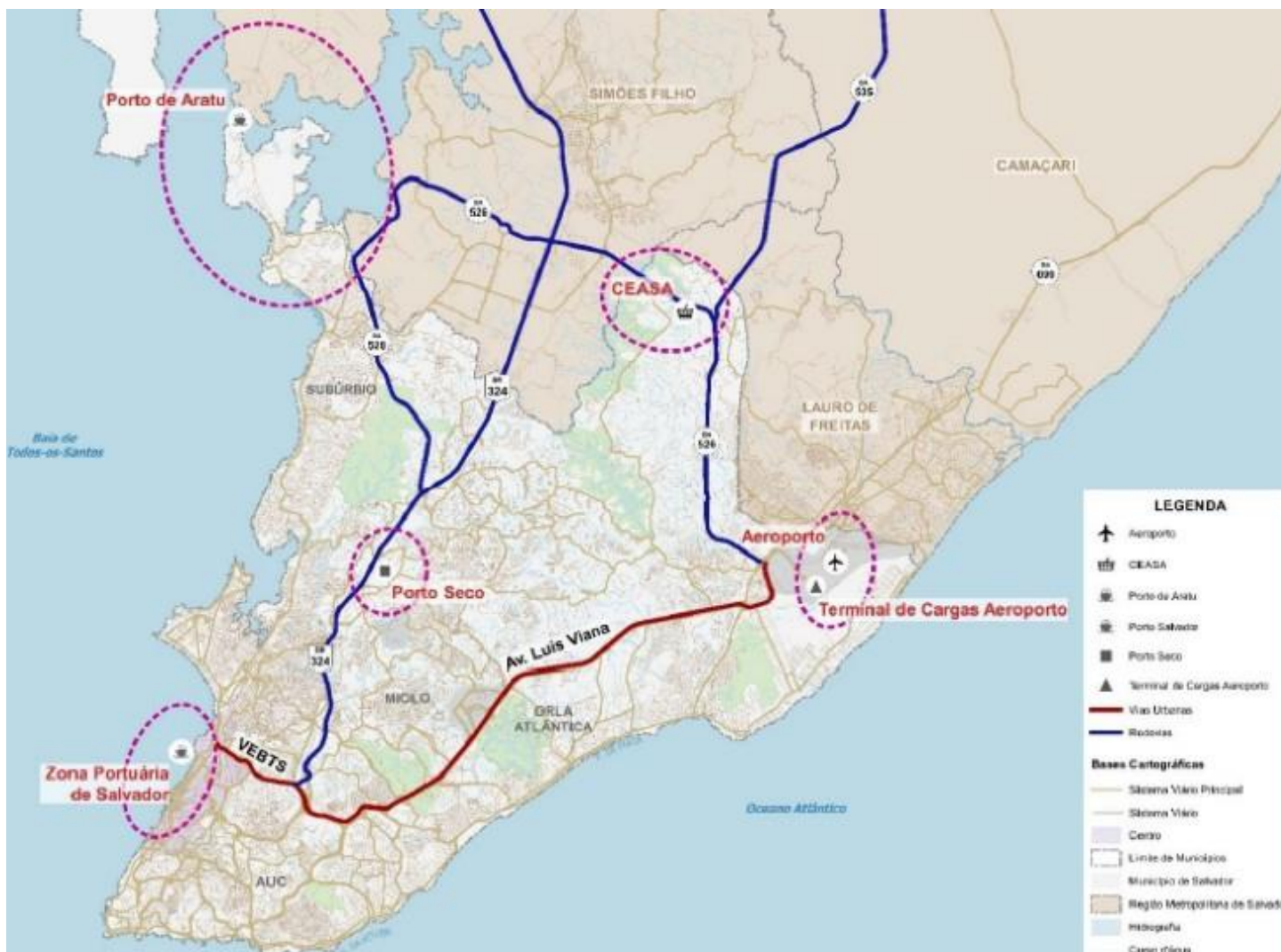
Quanto aos projetos em rodovias na Bahia há diversos pleitos envolvendo a RMS, como: construção de novo acesso à Região Metropolitana de Salvador/BA; construção da via Recôncavo (EPL, 2018). Além destes há demandas para projetos em rodovias que articulam a RMS, como: duplicação da BR-101 sul; adequação de capacidade BR-110; duplicação da BR-116 norte.

### **Logística em Salvador - polos geradores de viagens por transporte de cargas**

No Estado da Bahia, Salvador é o principal polo de cargas, dada a sua condição de maior centralidade na rede urbana do estado. Na área intraurbana da metrópole e no entorno metropolitano, o transporte de carga ocorre em grande escala entre zonas industriais, de empreendimentos logísticos, de grandes terminais portuários e do aeroporto e, em escala menor, nos estabelecimentos comerciais distribuídos no seu território. Assim, o transporte de cargas ocorre em escalas diferentes, desde a escala regional até a escala intraurbana (SALVADOR, 2017).

De acordo com estudos do PlanMob 2017 os principais polos geradores de viagens por transporte de cargas em Salvador são o Aeroporto, a área do Porto Seco Pirajá e a CEASA (Central da Abastecimento), o Porto, além do Porto de Aratu (município de Candeias, limítrofe a Salvador), conforme Figura 3.23 a seguir (SALVADOR, 2017).

Figura 3.23 - Polos geradores de viagens por carga



Fonte: Salvador, 2017



## O Aeroporto Internacional

No Aeroporto Internacional de Salvador está o Terminal de Carga Aérea (com pouca movimentação), e com acesso pela Av. Caribé, importante via de conexão regional na RMS.

## O complexo logístico Porto Seco Pirajá

Às margens da rodovia BR-324, outro importante complexo logístico de cargas é o Porto Seco de Pirajá, com galpões que servem de depósito para lojas de eletrodomésticos e eletrônicos, empresas de entregas de encomendas, fornecedores de bebidas e muitos outros conglomerados de empreendimentos comerciais e de serviços. O Porto Seco Pirajá está estrategicamente localizado para se interligar aos terminais de importação/exportação, bem como para redistribuir sua carga fracionada na área urbana de Salvador.

## A Central de Abastecimento da Bahia - CEASA

A CEASA, grande central de abastecimento, importante polo gerador de viagens de transporte de carga, maior mercado atacadista de hortifrutigranjeiros da região, localiza-se em Salvador, em área lindeira ao Anel Viário da BA-526, próxima aos municípios de Simões Filho, Camaçari e Lauro de Freitas. Recebe a produção agrícola do interior do Estado da Bahia através das rodovias BA-535, BA-526 e BR-324, que é distribuída para outros polos de abastecimento da região metropolitana (mercados, supermercados, feiras, etc.), atendendo assim aos consumidores de Salvador e da RMS (SALVADOR, 2017). Milhares de toneladas de diversos produtos agrícolas em sua maior parte considerados típicos, e alguns produtos industrializados considerados atípicos, são transportados diariamente para a CEASA. A análise de boletins mensais da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia – SDE, entre outubro de 2018 e janeiro de 2019, com Estatísticas dos Produtos Agrícolas Comercializados na CEASA, revelou que a maior parte vem de municípios baianos, porém uma parcela significativa vem de outros estados, destacando-se o Espírito Santo, Sergipe, Goiás e Rio Grande do Sul, além de Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina. Vale destacar que, em menor volume, há produtos provenientes da Argentina.

Pelo Quadro 3.14 tem-se que em out/2018 os municípios do estado que mais transportaram produtos para Salvador foram: Juazeiro, Irecê, Cruz das Almas, Santa Maria da Vitória e Cruz das Almas, observando-se, também, a comercialização de produtos da própria Salvador.

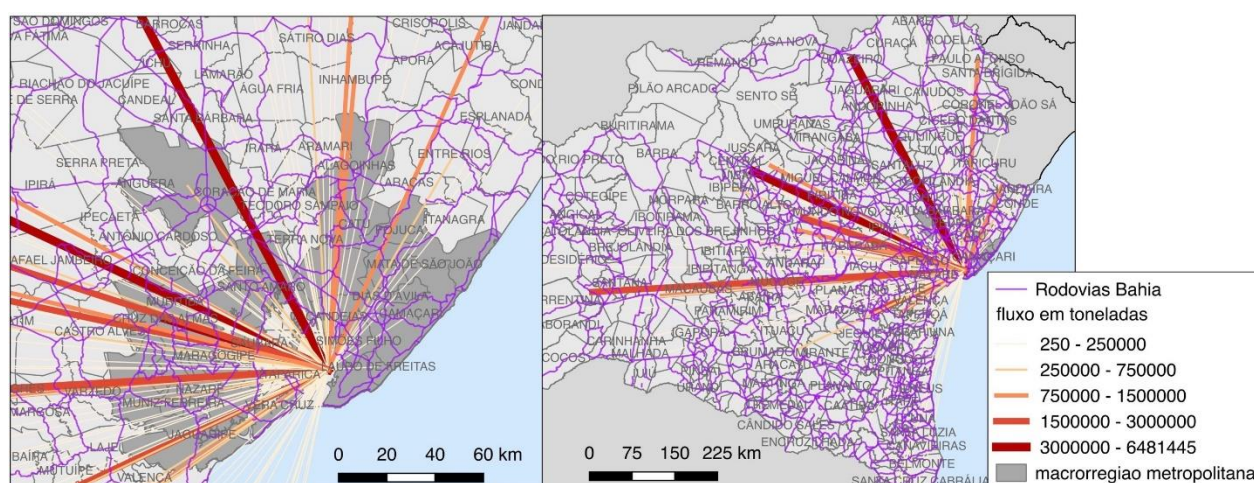
**Quadro 3.14 - Municípios baianos que mais transportaram produtos para a CEASA em out/2018**

Município	Volume transportado aprox. (mil ton.)
Juazeiro	6,5
Irecê	4,7
Cruz das Almas	3,3
Santa Maria da Vitória	2,5
Jaguaquara	2,5
Mucugê	2,1
Salvador	1,7
Itaberaba	1,6
Utinga	1,5
Rio Real	1,5

Fonte: SDE-Ba, 2018

A Figura 3.24 apresenta as conexões e dependência da metrópole em termos de abastecimento alimentar, importando ressaltar que os dados se referem a uma amostra mensal e são usados aqui somente como ilustração dos principais fluxos de alimentos. Pelo cartograma da citada figura posicionado à direita, vê-se que a maioria dos produtos é transportada de municípios que ficam distantes da macrorregião metropolitana.

**Figura 3.24 - Municípios baianos que mais transportaram produtos para a CEASA em Salvador em out/2018**



Fonte: SDE-BA, 2018. Elaboração dos autores

## O Porto de Salvador

O porto de Salvador é um importante equipamento para logística de transportes da cidade, desde o século XVI. Foi um dos portos mais importantes do país, e até do mundo no período colonial. Atualmente, vem perdendo importância em relação a outros portos da região Nordeste (Pecém no Ceará e Suape em Pernambuco), e na RMS o Porto de Aratu o supera em movimentação de cargas.

Por se localizar em área totalmente urbanizada, o porto acarreta um descompasso entre o trânsito de carga que atrai e o tráfego urbano. Entretanto, tem a seu favor a redução do conflito a partir de 2013, com a implantação da Via Expressa Baía de Todos os Santos - VEBTS, com dez faixas de rolamento (04 exclusivas para veículos de carga) que, ao estabelecer acesso rodoviário direto entre ele e a BR-324, minimizou a circulação de carretas e caminhões de grande porte na Av. Bonocô, no Largo Dois Leões e na Baixa de Quintas, evitando o fluxo destes tipos de veículos no sistema viário da cidade (CODEBA, 2018a BRASIL, 2015). O acesso rodoviário da BR-324 ao Porto de Salvador se inicia no Km 626 dessa rodovia, próximo a Rótula do Abacaxi, com término no portão de acesso ao porto, correspondente ao trajeto da VEBTS.

De acordo com o Plano Mestre realizado para os Portos de Salvador e Aratu, em 2030, a demanda do porto de Salvador poderá alcançar 5,7 milhões de toneladas, apresentando uma taxa média anual de crescimento de 2,4% no período (BRASIL, 2015) (Tabela 3.23).

**Tabela 3.23 - Projeção de Cargas – Porto de Salvador (Plano Mestre)**

Carga	Natureza	2013	2015(*)	2020	2025	2030
Contêiners	CG Cont.	3.235.218	3.235.218	3.895.338	4.459.948	4.963.207
Trigo	GS	294.073	268.388	307.484	325.582	343.044
Celulose	CG Solta	122.577	133.032	139.958	147.591	155.142
Fertilizantes	GS	128.252	7.254			
Conc de Cobre	GS	32.613	24.598			
Asfalto	GL	32.611	19.317	41.048	43.976	46.729
Outros		38.490	518.734	129.054	146.028	161.230
<b>Total</b>		3.883.834	4.206.541	4.512.882	5.123.125	5.669.352

Fonte: (BRASIL, 2015; CODEBA, 2018b)

Quanto à sua movimentação, tanto na exportação como na importação, houve uma estabilidade, com pequenas variações nos últimos anos para todos os tipos de carga, exceto a importação de grânéis sólidos, que teve uma grande queda a partir de 2011 (CODEBA,2018b). Verificou-se, contudo, uma recuperação em 2013 e 2014, com um aumento que seria um reflexo de desvios de navios originalmente destinados ao Porto de Aratu-Candeias, em virtude dos grandes tempos de espera para atracação (CODEBA,2018b). Cerca de 54% da movimentação total é importação. Verifica-se uma estabilidade na movimentação dos contêineres, tanto na importação quanto na exportação (CODEBA,2018b).

Atualmente, a CODEBA está em vias de contratação de um Sistema de Tráfego de Embarcações que direciona ativamente o tráfego de navios, sendo que sua implantação depende de recursos da União (CODEBA, 2018b). A Praticagem, sistema utilizado, mantém um monitoramento do tráfego de embarcações que acompanha os navios equipados com *transponders*, AIS - Sistema Automático de Identificação, permitindo, automaticamente, a troca de informações entre navios e destes com as autoridades costeiras (CODEBA, 2018b).

Para o Porto de Salvador o plano mestre, no Cronograma para Investimentos Portuários, propõe as seguintes ações:

- relativas à infraestrutura (CODEBA, 2018b):
  - Prolongar o quebra-mar norte;
  - Construir de um novo berço para movimentação de contêineres;
- para reorganização das áreas portuárias:
  - Melhorar as vias internas de circulação;
  - Implantar sistema de controle de tráfego de embarcações - VTMS/VTS;
- elaboração de estudos para:
  - verificar a necessidade de aprofundamento dos berços 201 e 202 e consequente reforço do cais;
  - redefinir a classificação dos berços.

### **Análise estratégica do plano da CODEBA**

A análise estratégica realizada no Plano Mestre para os Portos de Salvador e de Aratu (BRASIL, 2015) identificou os pontos fortes e fracos do terminal de Salvador, tanto no ambiente interno quanto externo, conforme quadro a seguir:

**Quadro 3.15 - Pontos positivos e negativos dos terminais do Porto de Salvador**

Porto de Salvador	Positivo	Negativo
Ambiente Interno	Terminal especializado na movimentação de contêineres	Equipamentos do cais público defasados
	Construção da Via Expressa Baía de Todos os Santos e infraestrutura de apoio	Profundidade do berço destinado ao terminal de passageiros inadequado
	Terminal de passageiros	Conflito porto x cidade
		Condições das vias internas insatisfatórias
		Estrutura tarifária defasada
		Ausência de licença de operação para o Porto
		Distribuição inadequada da quantidade de funcionários
Ambiente Externo	Perspectivas de crescimento de demanda	Grande dependência do modal rodoviário
	Perspectiva de crescimento da cabotagem	Condições de ligação ferroviária existente
	Localização dos mercados externos	Competidores potenciais
	Atividade industrial regional	
	Novos investimentos previstos	
	Projetos de novas ligações ferroviárias	

## O Porto de Salvador no PDDU/2016

De acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador - PDDU 2016, Lei municipal nº 9.069/2016, são estabelecidas estratégias para o desenvolvimento urbano e ambiental, e instrumentos para desenvolvimento da economia a partir das vocações da cidade, desde a economia criativa, o comércio, os serviços, turismo e lazer, indústria da construção civil e as atividades de logística, assim como as relações e articulações como sede de RMS (CODEBA, 2018b).

O Porto de Salvador está inserido, conforme o PDDU- 2016 na Macroárea de Urbanização Consolidada e é classificado como Zona de Uso Especial, conforme Art. 187, inciso III:

Art. 187. As ZUE são porções do território destinadas a complexos urbanos voltados a funções administrativas, educacionais, de transportes e de serviços de alta tecnologia, entre outras, classificadas em:

III - ZUE-3 - Porto de Salvador correspondente ao complexo de instalações hidroportuárias, áreas alfandegadas e terminais de cargas e passageiros administrados pela Companhia de Docas da Bahia (CODEBA); (CODEBA, 2018b).

Parágrafo único. O ordenamento do uso e ocupação do solo nas ZUE terá regime próprio, estabelecido de acordo com os Planos Diretores específicos, aprovados pelo Executivo Municipal, compatibilizado com as diretrizes e demais normas desta Lei.

O Plano Diretor específico da ZUE-3 ainda não foi elaborado, e a Lei do PDDU-2016 estabelece algumas diretrizes e estratégias relacionadas com o Porto e com a atividade portuária no município, conforme a seguir:

Art. 139. O ordenamento territorial da Macroárea de Urbanização Consolidada tem como estratégias:

XXI - reinserção das áreas obsoletas do Porto de Salvador à vida urbana da Cidade, mediante a reconversão desses espaços, visando à modernização do terminal turístico de passageiros do Porto de Salvador, o desenvolvimento de atividades culturais, náuticas e de lazer, e a abertura dos visuais para o mar da Baía de Todos os Santos;

Art. 233. As diretrizes para o transporte de cargas são:

IV - garantia da integração física e operacional do transporte das cargas geradas e/ou destinadas no interior do Estado da Bahia com o porto marítimo e com o terminal aeroportuário de carga de Salvador;

VIII - revitalização das instalações industriais às margens da rodovia BR-324 para uso como retroporto marítimo;

X - avaliação de alternativas para a implantação de outros polos logísticos, em especial, nas redondezas do aeroporto internacional e da região do Porto de Aratu.

Considera-se então no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento dos Portos de Salvador e Aratu-Candeias (BRASIL, 2018b) que o mesmo se constituiria num instrumento norteador para a elaboração do Plano Diretor específico para a ZUE-3 (Porto de Salvador), conforme definida pelo inciso III do Art. 187 do PDDU-2016, considerando-se que houve a modernização do Terminal Turístico de Passageiros e, em parte, abertura visual para a Baía de Todos os Santos (CODEBA, 2018b).

## O Porto “Turístico de Salvador”

Para incrementar a atividade turística com a recepção de cruzeiros, a CODEBA e governo federal realizaram a construção do novo terminal marítimo de passageiros e receptivo turístico do Porto de Salvador/BA. Este novo terminal, com capacidade estimada de 175 mil passageiros/ano, entre embarque, desembarque e trânsito, está localizado na extremidade sudoeste do porto, onde antes existiam dois armazéns, demolidos para sua construção

(CODEBA, 2018b). A ação se iniciou em abril de 2012 e foi concluída em dezembro de 2014, com recursos oriundos do Programa da Aceleração do Crescimento (PAC), no valor de R\$40,7 milhões. Os investimentos por conta do futuro arrendatário em equipamentos para melhoria e aperfeiçoamento da operação, são estimados em R\$ 7 milhões (CODEBA,2018b).

O arrendamento licitado no dia 24/05/2016 apresenta uma área total de 10.907 m<sup>2</sup>, dividida em três áreas: área de esplanada/apoio de 3.645,71 m<sup>2</sup>, estacionamento/sistema viário de 4.538,22 m<sup>2</sup> e a do prédio do terminal de passageiros de 2.723,72 m<sup>2</sup> (CODEBA,2018). Um consórcio de empresas — denominado “Consórcio Novo Terminal Marítimo de Salvador — venceu a licitação para o arrendamento do Terminal Marítimo de Passageiros e Receptivo Turístico do Porto de Salvador pelo período de 25 anos, com valor de outorga de R\$ 8,5 milhões, a partir de 2016. (CODEBA, 2018b).

## Considerações

É importante fazermos algumas considerações em relação a projetos existentes, do ponto de vista estratégico e tático que terão impacto no futuro:

- Falta de conexão entre grandes projetos existentes que têm potenciais conflitos com o acesso ferroviário ao porto de Salvador, como:
  - Sistema Viário Oeste – na proposta do SVO há predominância do modo rodoviário, admitindo-se um VLT, porém sem detalhamento de como de conectaria na cabeceira da Ponte Itaparica/Salvador em Salvador (chegada próxima ao Porto);
  - Projeto do VLT (Monotrilho) do Subúrbio - é uma proposta que prevê substituição da superestrutura ferroviária atual e do material rodante. Não há previsão para utilização da infraestrutura (trilhos) existente, como na proposta inicial que era um VLT (*tramway*) em nível, e passou a ser um monotrilho (*monorail*) elevado sobre a ferrovia, o que dificultaria uma conexão regional a partir da infraestrutura existente. Portanto, a infraestrutura existente, com trilhos e maior parte das estações, antes utilizada pelo trem urbano, deverá ser descartada, para a implantação do monotrilho. Não há estudos quanto uma possível compatibilização e/ou conexão do transporte ferroviário em nível regional com o Porto para transporte de cargas. O Governo do Estado tem divulgado a intenção de articulação regional a partir de uma ligação ferroviária

com municípios da região Metropolitana com Simões Filho, Camaçari, e Candeias, porém o projeto apresentado vem sendo alterado e em sucessivas ocasiões desde a última audiência pública realizada em 2016 (BAHIA, 2019a).

- Projeto da Usuport - proposta da iniciativa privada que prevê ampliação na área do Porto de Salvador, já no ano de 2022, para terminais de contêineres (USUPPORT, 2019a). Esta proposta, teria uma obra de dragagem, e traria a possibilidade de atracação de navios maiores, segundo os empreendedores. Há um grupo de empresas que atuam para fortalecer este porto, considerado importante para o desenvolvimento econômico do Estado da Bahia. O Porto de Salvador é tido como um porto estratégico, um *hub-port*, como um porto de transbordo em nível nacional. Na sua área do entorno seria desenvolvida uma série de atividades de apoio (USUPPORT, 2019a).
- Projeto Porto Travessia - projeto da iniciativa privada que prevê uma ampliação do porto (*offshore*) e alternativas de conexões viárias. Traz a possibilidade de implantação de dois portos *offshore*, com interligações logísticas rodoviárias e ferroviárias. Com este projeto, a Baía de todos os Santos e o Recôncavo poderiam se tornar uma plataforma logística do País, criando condições para promover profundas transformações do desenvolvimento socioeconômico do Estado (USUPPORT, 2019a).

Vale frisar que, de acordo com a Usuport, há algumas incompatibilidades do anteprojeto da Ponte Salvador/Itaparica, que impediria a ampliação do Porto de Salvador com o 2º Terminal, na função de concentrador de cargas (*hub terminal*), que poderia receber navios porta-contêiner acima de 400 metros. Tais navios maiores trafegam em linhas diretas, porto a porto (navios-mãe) o que deveria ser considerado, pois quaisquer dificuldades de manobra poderiam desqualificar o Porto e diminuir a atratividade de investidores, causando impacto econômico negativo (USUPPORT, 2019b).



**Quadro 3.16 - Mobilidade: Situação Atual e Cenários Tendenciais**

PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030	CENÁRIO TENDENCIAL 2049
Necessidade de melhoria da <b>macroacessibilidade</b> na RMS com vistas ao melhor desempenho da <b>rede urbana e de transportes</b> .	A visão desintegrada do planejamento do transporte e do uso do solo, prejudica a <b>macroacessibilidade</b> e favorece a iniquidade no acesso às oportunidades urbanas	Face as <b>condições da macroacessibilidade</b> , fortemente condicionada pelos padrões de <b>uso e ocupação do solo urbano e metropolitano</b> , como também pela configuração espacial e desempenho da <b>rede de transportes</b> existente, a grande maioria dos <b>bairros mais populosos e de menor renda per capita</b> , tem hoje baixa <b>acessibilidade</b> , sendo pouco favorecida pelo transporte público na busca por emprego e aquisição bens e serviços.	Distribuição desigual da acessibilidade com amplificação dos processos de segregação socioespacial, dificultando a circulação de setores da população. Perda de mercado para os modos de transporte ditos sustentáveis por falta de <b>Rede Integrada de Transportes Coletivos</b> eficiente e diversificada para todos os modos. Continuidade da atual política tarifária, responsável pelo aumento do custo da viagem, fator de restrição de acesso ao transporte público pelos mais pobres e consequentes reflexos na busca destes por emprego. Probabilidade de falta de políticas integradas de transporte e uso do solo, que tende a manter a situação de precariedade na acessibilidade da grande maioria dos bairros mais populosos e de menor renda per capita.	Sem uma gestão integrada de transporte e uso do solo até <b>2030</b> , a <b>tendência</b> será a consolidação da metrópole dispersa, um <b>arquipélago urbano</b> , não integrado pelas redes de transporte de alta capacidade, que, aumentando as distâncias, provocará desconomias urbanas em grande escala e perda de competitividade. Neste contexto, a consolidação dos avanços da inovação tecnológica e o crescimento da classe média em escala global (IPEA, 2015) colocarão os modos privados, plataformas da e-mobility e assemelhados como alternativos aos modos públicos e coletivos.
<b>Proteção ambiental</b> , via deslocamentos por modos de transporte que utilizem energia limpa	O crescimento da frota de veículos motorizados, especialmente dos motorizados individuais, é um dos principais vetores do aumento da poluição sonora e	A taxa de crescimento médio da motorização individual cresce aprox. 5% a.a. em Salvador (últimos 18 anos), com aumento da poluição atmosférica e sonora, maior	Apesar do <b>PlanMob/2018</b> prever um menor crescimento da frota de veículos diante da tendência de um baixo crescimento populacional em Salvador a <b>partir de 2025</b> , caso se confirme a	Apesar da previsão de decréscimo da frota de veículos em Salvador a partir da <b>década de 2030</b> , os corredores preferenciais para o transporte individual motorizado, a redução do uso do transporte público (Vasconcellos, 2011) e a e-mobility,

PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030	CENÁRIO TENDENCIAL 2049
	atmosférica nas áreas urbanas.	consumo de energia e grande emissão de gases poluentes que geram o efeito estufa	implantação de projetos como os da Linha Viva e do SVO (com a Ponte Salvador/Itaparica), deverão ser atraídos fluxos de veículos individuais motorizados para a capital, causando impactos na sua estrutura urbana e maior emissão de poluentes. O <b>espraçamento urbano</b> se consolidará pelo impacto espacial desses e de outros projetos de infraestrutura voltados para o automóvel, que somados à <b>recessão econômica</b> (agravada pela <b>Covid-19</b> ) poderão dificultar fortemente o processo de integração dos modos coletivos (mercado da mobilidade sustentável), com a revolução digital, em curso.	provocarão uma migração de usuários no sentido inverso da sustentabilidade, ou seja, o acréscimo das viagens cotidianas por transporte individual motorizado. Somando-se a isto, sem a implantação da rede integrada de transporte de alta capacidade e de uma melhoria na <b>microacessibilidade até 2030</b> , dificilmente a metrópole em <b>2049</b> terá indicadores aceitáveis de menor consumo de energia por deslocamentos, e de cidade compacta propícia à circulação dos modos não motorizados, ampliando-se a fricção espacial.
Balaceamento entre a demanda de viagens e a oferta de transporte, caracterizado pelo uso equilibrado das infraestruturas, com o aproveitamento mais eficiente dos recursos públicos investido.	A constante queda do IPK demonstra falta de eficiência econômica e financeira do sistema de transporte, e sua reversão depende da reversão da queda de passageiros transportados por ônibus.	Desequilíbrio espacial em Salvador e região metropolitana, causado pela concentração de atividades e agravado pela incompletude da legislação sobre PGVs, que saturam a capacidade de suporte das infraestruturas urbanas. O baixo IPK (aprox. 1,68), devido aos congestionamentos	Perspectiva de manutenção da perda de passageiros do transporte público para o transporte individual motorizado, com severos problemas de acessibilidade e o possível colapso do setor. Comprometimento da produtividade na metrópole e região, que, sem uso de soluções tecnológicas e de ordenamento do uso do solo oportunas, reduz a fluidez na rede de transportes,	Caso se mantenham as <b>tendência para 2030</b> e a não observância dos três eixos prioritários usados pelo PlanMob/2018 para a avaliação de propostas e definição de ações — (i) as diretrizes de adensamento vigentes, tendo como premissa as proposições estruturantes para o transporte coletivo de média e alta capacidade; (ii) os polos geradores de viagens, com uma consideração sobre seus efeitos na mobilidade e adequações normativas necessárias e; (iii) as

PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030	CENÁRIO TENDENCIAL 2049
		crônicos, à concorrência pelo espaço de circulação com outros modos e serviços de transportes, tais como, o transporte por aplicativos, vans clandestinas e o transporte individual motorizado, compromete a qualidade do transporte coletivo por ônibus e afasta demandas potenciais.	impactando as demandas de circulação para todos os modos, principalmente nos horários de pico, nas viagens com motivo trabalho. Considerando a dispersão urbana na RMS, a redução das viagens por modos coletivos poderá provocar aumentos no tempo médio das viagens, alavancando a queda da produtividade média dos trabalhadores (HADDAD; VIEIRA, 2015; SWEET, 2014) e impactos na logística urbana.	áreas destinadas a HIS, considerando a sua consonância com o atendimento aos elementos do direito à cidade —, poderá se <b>consolidar em 2049 um cenário de saturação e obsolescência da infraestrutura viária</b> nas centralidades urbanas, comprometendo a valorização do solo urbano, a qualidade de vida e a proteção do Centro Histórico.
Adoção de políticas públicas de circulação urbana que privilegiem a <b>moderação do tráfego</b> ( <i>traffic calming</i> )	Cidades onde predomina a “cultura do automóvel” são mais inseguras para os grupos sociais ditos vulneráveis e geram ambientes hostis ou não convidativos para modos de transporte ativos.	Os programas de moderação do tráfego ( <i>traffic calming</i> ) propostos pelo <b>PlanMob</b> , ainda não se configuraram como uma política ampliada para toda a cidade, principalmente para as áreas que apresentam os maiores índices de ocorrências geradas pelo trânsito violento. Evidenciam-se iniciativas pontuais e projetos, carecendo ainda de uma visão integrada de gerenciamento da mobilidade que articule políticas de circulação, permanência, estacionamentos, velocidades máximas	Com o crescimento da frota a tendência é o acirramento dos conflitos de disputa pelo espaço de circulação, e consequente geração de um trânsito mais violento e inseguro. Adicionalmente, esta década de recessão causada pela <b>Covid-19</b> poderá desacelerar o crescimento da aquisição de automóveis nas classes C e D, o que não ocorrerá com as classes médias, que irão procurar a mobilidade sob demanda (e-Mobility) como alternativa à queda da qualidade do transporte público agudizada pela pandemia, intensificando a posse e uso do veículo	Caso políticas de moderação do tráfego, de desincentivo ao uso intensivo do automóvel, de segurança pública, de combate ao contágio de doenças em aglomerações, em especial nos ambientes do transporte coletivo, não tenham sido implementadas até <b>2030</b> , a sensação de insegurança, inviabilizará na Salvador de <b>2049</b> a migração a favor dos modos de transporte sustentáveis na metrópole.

PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030	CENÁRIO TENDENCIAL 2049
		<p>permitidas, transporte ativo e atividades urbanas compatíveis, visando desincentivar o uso do automóvel. Dentre as iniciativas pode-se citar as em bairros na orla Atlântica, onde a administração pública municipal atua no intuito de moderar e acalmar o trânsito motorizado com intervenções no desenho urbano (ex.: orlas da Barra e do Rio Vermelho) Projetos em andamento para a Av. Sete de Setembro e orla de Ondina também trarão intervenções para moderação do tráfego.</p>	<p>individual para os deslocamentos urbanos, consolidando o processo de “uberização”, inclusive para os serviços de entrega de cargas urbanas (última milha). A segurança deixará de envolver somente a violência nos deslocamentos (acidentes ou roubos), e incorporará a problemática do contágio de doenças em aglomerações, que poderá fazer a população preferir o transporte coletivo em favor dos modos individuais. Pela falta de perspectivas concretas de mudança deste cenário, tem-se como tendência a manutenção da violência urbana, o esvaziamento do espaço público e o fortalecimento dos enclaves urbanos, como condomínios e <i>shopping centers</i> (ou formas semelhantes) acessados majoritariamente por veículos individuais, do comércio eletrônico, do teletrabalho, do automóvel e da mobilidade individual por aplicativo</p>	
Capacidade de deslocamentos em condições dignas para a integração e o bem-estar social.	A carência de destinos alternativos próximos aos locais de concentração de emprego, educação	Em Salvador, a taxa de motorização passou de 14,18 veículos/100hab, em <b>2001</b> , para mais de 30 veículos/100 habitantes em <b>2020</b> .	Seguindo o que ocorre atualmente, a maior parte das viagens nas regiões metropolitanas brasileiras será feita em motocicletas e automóveis.	Considerando a não ocorrência de mudanças importantes no cenário de <b>2030</b> , a tendência será a consolidação da metrópole dispersa. O território da mobilidade

PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030	CENÁRIO TENDENCIAL 2049
	<p>etc. provoca um conjunto de impactos e a exclusão social dos mais pobres.</p> <p>Nas áreas urbanas a ausência de condições básicas de acessibilidade universal e microacessibilidade e dificultam a realização das viagens não motorizadas, principalmente a pé.</p>	<p>As taxas de crescimento da motorização individual nos outros municípios do núcleo metropolitano (Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho) são ainda maiores (CADERNO 1).</p> <p>Os projetos em gestação nas instâncias estadual e municipal, configurarão um território do automóvel coincidente com o vetor Litoral Norte e incentivarão a ocupação dispersa e de baixa densidade nos espaços da costa norte, com os problemas associados a este tipo de ocupação.</p> <p>A falta de conservação, dimensionamento, continuidade de traçado ou inexistência de calçadas, passeios, passarelas, rampas, configuram uma barreira para a promoção da integração modal a favor dos modos sustentáveis.</p> <p>Os estudos de microacessibilidade às estações de metrô revelaram que as estações Retiro e Rodoviária impõem aos pedestres os maiores tempo de caminhada, com</p>	<p>A tendência de uso do transporte coletivo público é de queda contínua, (mesmo que suave) e mostra que o mercado futuro do transporte público não é promissor, a não ser que políticas favoráveis a ele – incluindo restrições ao uso do automóvel – sejam implantadas (Vasconcellos, 2011).</p> <p>No processo a favor de uma mobilidade inclusiva existem condicionantes, importantes a considerar, como a necessidade de investimentos visando instaurar novos patamares de equidade, observando as relações desiguais existentes entre: (i) os não motorizados frente aos motorizados, (ii) os modos públicos, frente aos privados, e (iii) especialmente entre os grupos sociais.</p> <p>Não oferecer, no curto prazo, a disponibilidade qualificada de infraestruturas e serviços de transporte, adequados para as pessoas com deficiência, idosos, mulheres grávidas, etc.</p> <p>(microacessibilidade, para todos) favorecerá ainda mais o uso do automóvel, ou a mobilidade por aplicativos como alternativa para estes grupos,</p>	<p>individual se ampliará para todos os grupos sociais. Neste contexto, a consolidação dos avanços da inovação tecnológica e o crescimento da classe média, em escala global (IPEA, 2015), colocarão os modos privados, plataformas da e-mobility e assemelhados, como alternativas aos modos públicos e coletivos.</p> <p>Considerando, ainda, a recessão econômica pós <b>Covid-19</b>, limitando ainda mais a capacidade de compra dos mais pobres, será muito provável a ampliação dos processos de exclusão e violência urbana.</p>

PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030	CENÁRIO TENDENCIAL 2049
		<p>tempos de viagem maiores do que 7 e 10 minutos, respectivamente, explicitando o problema da falta de inserção urbana destas infraestruturas. A frota de transporte público por ônibus ainda não está totalmente adaptada, para as pessoas com deficiência, idosos e mulheres grávidas.</p> <p>Na RMS, 75% das demandas por transporte público se concentram em Salvador, valendo ressaltar que o seu PlanMob incorpora estudos e propostas de microacessibilidade, cicloviário e de transporte vertical integrados ao transporte público, importantes instrumentos para a adoção de políticas públicas a favor de uma mobilidade inclusiva.</p>	impulsionando ainda mais a atual queda do IPK.	
<p><b>Equidade no transporte</b> com base, principalmente, no tempo de viagem, verificando a distribuição dos impactos positivos (benefícios) e negativos (custos) da</p>	<p>Requer políticas que valorizem o espaço público voltado para os deslocamentos ativos e sua integração com o transporte coletivo, de forma a identificar o passivo relativo a políticas de mobilidade ativa e</p>	<p>Na metrópole há uma distribuição espacialmente desigual dos investimentos em mobilidade por tipologia e modo, seja individual motorizado, transporte público coletivo, mobilidade ativa e integração modal.</p>	<p>Em Salvador, para o <b>horizonte de 2030</b>, há previsão de concentração dos <b>investimentos em modais ativos</b>, considerando o Miolo, o Subúrbio, o Centro Histórico e seu entorno, e a Orla Atlântica.</p> <p>Com isso, espera-se uma leve tendência, de <b>incremento nas</b></p>	<p>A recessão econômica gerada pela Covid-19 e a consequente queda de investimentos, pode suprimir valores previstos ainda para 2030, afetando principalmente os modos de transporte sustentáveis públicos, ativos e sua integração, <b>até 2049</b>.</p> <p>Caso os investimentos em modais ativos (para</p>

PROCESSOS/IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030	CENÁRIO TENDENCIAL 2049
<p>mobilidade cotidiana.</p>	<p>microacessibilidade.</p>	<p>O cenário ideal seria de que os investimentos fossem espacialmente equitativos, priorizando os modos ativos e o transporte público com oferta adequada de serviços que garantam menores tempos e custos de viagem entre as diferentes localidades que compõem a metrópole e região. Este aspecto apresenta especial importância para os deslocamentos que envolvem grandes distâncias e localidades periféricas. A integração modal deficiente se refere à capacidade de completar viagens de uma origem a um destino utilizando-se de diferentes modos de transporte (ou mesmo realizando a integração com uma mesma passagem no mesmo modo, como no transporte por ônibus).</p>	<p><b>viagens de pedestres e cicloviárias</b>, valendo destacar o <b>Programa de Melhoria da Microacessibilidade Vertical e entre Cumeadas (TAP04)</b><sup>209</sup> que objetiva preencher o passivo da mobilidade ativa, integrando os vales e cumeadas, e atrair mais viagens pelo transporte público, completadas pelo transporte vertical aliado aos modais ativos.</p>	<p>as áreas do Miolo, do Subúrbio (áreas centrais e Orla Atlântica) e para a microacessibilidade vertical se confirmem no período <b>2020-2030</b>, espera-se, em Salvador, uma melhoria, embora tímida, no volume das viagens não motorizadas, assim como, nos seus tempos de viagem. Este cenário poderá estimular, uma cultura de projeto e planejamento que considere a <b>equidade dos investimentos nas ZEIS</b>, que abrigam <b>mais de 50%</b> da população de Salvador.</p> <p>A previsão de <b>investimentos</b> para o <b>horizonte de 2030</b>, a concentração dos investimentos planejados para modais ativos neste período e a retomada histórica de investimentos na ampliação da <b>mobilidade vertical</b>, com a previsão de <b>ampliação da ciclomobilidade</b>, deverá pressionar a ampliação da sua integração com outros modais. A tendência de ampliação dos congestionamentos na rede viária, deverá levar ao incremento de algumas formas de integração modal, tais como: (i) <b>bicicleta + transporte vertical</b>; (ii) <b>bicicleta + transporte público</b>; (iii) <b>transporte</b></p>

<sup>209</sup> PlanMob Salvador - Plano de Mobilidade Urbana Sustentável. Relatório Técnico RT14: Plano de Mobilidade de Salvador – TOMO II

PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030	CENÁRIO TENDENCIAL 2049
				<b>público + transporte vertical.</b>
Disponibilidade de infraestruturas e serviços de transporte de qualidade.	<p>A qualidade do serviço (QS) da mobilidade é idealmente mensurada a partir da opinião dos usuários acerca dos atributos da modalidade de transporte, como acesso, conforto, confiabilidade, rapidez e segurança.</p> <p>Para o pedestre, por exemplo, o potencial de interagir socialmente é um atributo-chave para um deslocamento com qualidade (NEVES; PEREIRA; PORTUGAL, 2017)</p>	<p>Persistência de um ciclo de perda de qualidade do transporte público urbano rodoviário na metrópole e região com base nos estímulos das administrações públicas ao transporte privado, associados aos aumentos dos custos de insumos de produção, o que gera perdas sistemáticas de demanda e receitas. A perda de qualidade se revela nos atrasos, tempos excessivos, insegurança, superlotação dos veículos, falta de confiabilidade nos horários e roteiros, higiene, entre outros atributos de qualidade percebidos pelo usuário.</p>	<p>O cenário tendencial é a manutenção do cenário atual, com o provável colapso dos sistemas de transporte público, principalmente por ônibus, considerando a atual crise econômica.</p> <p>As vantagens do automóvel não estão ligadas apenas às características tecnológicas e de conforto desse veículo, mas também a decisões de políticas públicas que favoreceram esse modo, prejudicando os modos públicos sustentáveis.</p>	<p>Para o <b>horizonte de 2049</b>, caso não ocorram políticas de gerenciamento da mobilidade já na <b>década de 2020</b>, que desincentivem o uso do automóvel e, em paralelo, tornem o mercado de transporte público promissor, a perda de qualidade do sistema inviabilizará a integração modal e a migração para os modos sustentáveis.</p>
Transportes marítimos	<p>Utilização do espaço náutico da Baía de Todos os Santos para realização de deslocamentos cotidianos em Salvador e entre Salvador e outros municípios da RMS</p>	<p>Viagens pouco expressivas no território municipal, conectando a Ribeira com Plataforma, no Subúrbio Ferroviário, e Paripe, também no Subúrbio, com a ilha de Maré, bem como conexão com localidades da RMS, como com Ilha de Itaparica, de forma regular através de viagens</p>	<p>A tendência é de esvaziamento expressivo do transporte marítimo caso seja construída a ponte Salvador-Itaparica, o que implicará em mais viagens motorizadas, gerando externalidades negativas para a cidade, com a ampliação da frota de veículos em circulação no espaço viário já reduzido de Salvador. Para as</p>	



PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030	CENÁRIO TENDENCIAL 2049
		<p>pendulares.                      Não existem serviços regulares de transporte que conectem bairros costeiros de Salvador na Baía de Todos os Santos, com bairros como os do Comércio ou Barra, que têm grande poder de atração de viagens diárias.</p> <p>A conexão marítima com outros municípios do Recôncavo, como Salinas das Margaridas e Maragogipe, hoje interrompida, é alternativa potencial para desestimular os deslocamentos rodoviários nas viagens intermunicipais.</p>	<p>viagens intramunicipais, a tendência é, também, de manutenção deste contexto.</p>	

Fonte: FMLF - Fundação Mário Leal Ferreira

## 3.8. Fluxos e centralidades: varredura do campo dos possíveis e cenários

### 3.8.1. Varredura do campo dos possíveis

Salvador apresenta forte desequilíbrio nos padrões de densidade urbana e são as áreas de concentração de bairros de maior densidade e de menores indicadores de renda aquelas mais carentes em termos de infraestrutura e investimentos em mobilidade ao longo do tempo. Essa situação hoje é mais crítica na região do Suburbio Ferroviário.

Desequilíbrio também é observado na concentração de serviços e emprego na ZonaCMe Centro Tradicional do município e na ZonaCMe Camaragibe, na área de influência do Shopping

da Bahia, antigo Shopping Iguatemi, e Avenida Tancredo Neves), locais que configuram um poder de atração de viagens em escala metropolitana. Essa condição resulta de uma organização territorial desequilibrada em seu conjunto que contribui fortemente para a insustentabilidade do sistema de transporte coletivo, com congestionamentos e comprometimentos ambientais, além do elevado custo. Este desequilíbrio é agravado pela inexistência de uma legislação que regule adequadamente a implantação de Polos Geradores de Tráfego.

A localização dos empregos é um fator instigador dos deslocamentos urbanos cotidianos. Os estudos realizados evidenciam o fortalecimento do bairro do Comércio, no Centro tradicional (Cidade Baixa), como fornecedor de empregos. A ZonaCMe Camaragibe) e o bairro da Pituba se revelam como importantes concentradores de empregos, polarizando com o Centro Tradicional. Brotas continua sendo um bairro central, fornecendo emprego e servindo de enlace entre as centralidades estudadas. Destacam-se as zonas de Coutos, Periperi e Paripe, na região do Subúrbio Ferroviário, também como importantes fornecedoras de emprego, juntamente com boa parte dos municípios de Simões Filho e de Lauro de Freitas.

O poder de atração das ZonaCMe Centro Tradicional e da ZonaCMe Camaragibe também se observa quando analisado o total de viagens atraídas com motivo trabalho, atraindo viagens urbanas de longa duração (distância) e fortemente próximas no tempo e no espaço, se considera a dimensão da Região Metropolitana de Salvador – RMS. Ambas as centralidades podem atrair mais de 600 viagens por hectare, com motivo trabalho.

Registra-se que a cidade de Salvador atrai 75,42% das viagens residência-trabalho da RMS. A concentração de viagens urbanas se explica pela elevada aglomeração de emprego e serviços especializados nessas áreas, em comparação com um uso do solo muito menos diversificado e carente de oportunidades no resto da metrópole.

Pode-se afirmar que os padrões de concentração da densidade e funcionais estão na base de toda a problemática da mobilidade em Salvador e da sua região metropolitana. A proximidade das centralidades só reforça no tempo padrões de concentração de atividades e, por conseguinte, de viagens urbanas, consolidando uma proposta de cidade insustentável, apesar dos esforços realizados em termos de planejamento urbano em diferentes épocas.

Estas centralidades estão muito próximas, separadas por apenas 5 Km de distância e produzem viagens metropolitanas de até 60 Km de distância. Este cenário se agrava em escala metropolitana se Salvador com a futura consolidação da ZonaCMe Retiro/ Acesso Norte considerando a saturação crônica da rede viária na área de influência da ZonaCMe Camaragibe.

A consolidação das centralidades no extremo sul da península favorece a construção, no tempo, de uma rede viária e de transportes fortemente convergente, portanto os padrões de mobilidade também se evidenciam direcionados e aglomerados nas centralidades consolidadas historicamente, as quais, também se beneficiam do poder instrumental da rede, comprometendo, porém, a coerência funcional do sistema territorial. Como consequência deste padrão observa-se a realização de viagens cada vez mais longas e concentradas no espaço e no tempo, acompanhando o padrão de dispersão metropolitano.

Verifica-se uma rede viária e de transportes fortemente convergente na metrópole, em decorrência da forma urbana. Neste cenário, a funcionalidade e os desenvolvimentos futuros nas centralidades existentes podem vir a ser comprometidos pelo reforço desta convergência, em razão dos projetos em andamento, os quais direcionam a reunião dos fluxos para a área de influência da antiga rótula do Abacaxi, a qual tende a continuar sendo um nó problemático para o trânsito e a mobilidade na região metropolitana.

Compreender as bases do movimento metropolitano, ou seja, o papel do padrão de localização e de concentração das densidades para a produção das viagens, assim como o papel do padrão de localização e de aglomeração dos empregos para a atração de viagens na metrópole, revela-se de fundamental importância. A estrutura espacial da metrópole, ou seja, o padrão de ocupação e de usos do solo, pode produzir ou mitigar a fricção espacial e ter efeitos significativos nos padrões de mobilidade metropolitano em termos de distância, direção e conexão.

O quadro da metrópole atual confirma o crescimento mais acelerado dos núcleos, do que do polo metropolitano, embora mantendo a grande distância entre estes e longe da equalização da macrocefalia histórica. A metrópole que parte dos anos 1980, no século XX, do padrão de centralidade única, com crescimento no modo periurbano, conurbado, passa a se expandir nas duas últimas décadas do século XXI segundo outro modo de organização socioespacial, disperso

A mudança operada nas duas últimas décadas evidencia a forte polaridade metropolitana enquanto polo de empregos, comércio e serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos compatíveis com uma cidade de 2,7 milhões de habitantes; formação de zona externa, com autonomia relativa, com funções de indústria, turismo, comércio e serviços básicos, negócios imobiliários.

Conforme apontam as tendências, as sedes municipais agregam novas funções urbanas e passam a exercer o papel de apoios urbanos regionais, complementares entre si, modificando a inserção na rede urbana; fortalecimento de novas centralidades com base urbana minimamente estruturada; alteração relativa nos fluxos de mobilidade diária pendular e ampliação do campo de alcance dos deslocamentos de rotina, apurado com base na oferta de transporte público, cuja intensidade é relativizada, na medida em que as funções da base urbana passam a ser distribuídas no território metropolitano, configurando novos movimentos intrarregionais que impactam no fluxo pendular.

Um dos impulsos desse padrão disperso de organização territorial é a ausência de planejamento em escala regional, notadamente de zoneamento que estabeleça condições para o uso e ocupação do solo amparadas nos interesses comuns, a fragmentação do espaço regional/rural, o que leva a acentuar os processos de especulação imobiliária.

O modelo territorial proposto no PDDU/ 2016 não apenas define a Macrozona de Integração Metropolitana, como insere na “calha” do sistema estrutural viário e de transportes coletivos desta macrozona as centralidades metropolitanas, definidas como Zonas de Centralidade Metropolitana (ZCMe). Essas zonas são porções do território contidas em sua maioria na macroárea de integração metropolitana e parte na macroárea de urbanização consolidada, apresentando características multifuncionais, para as quais convergem e se articulam os principais fluxos de integração dos demais municípios da Região Metropolitana de Salvador e de outros Estados com o município de Salvador, classificando-se em: ZCMe Camaragibe; ZCMe Retiro/ Acesso Norte; ZCMe Avenida Luís Viana e Avenida 29 de Março; ZCMe Águas Claras e ZCMe Centro Antigo. Essas centralidades apresentam diferentes níveis de consolidação. Outras centralidades, de caráter municipal, são indicadas, conformando concentrações de comércio e serviços de grandes bairros.

Alguns processos em curso nas centralidades metropolitanas e tendências são a seguir apontadas:

### **ZCMe Camaragibe**

- Proposta no PDDU/ 2016 de continuidade e integração com a centralidade ZCMe Retiro/ Acesso Norte, mas encontra obstáculos nas escalas das estruturas existentes e nas condições impróprias de caminhabilidade.

- Possibilidade de alterações com o esvaziamento de funções da unidade do Departamento Estadual de Trânsito da Bahia e provável substituição de uso da área, e a desativação da Estação Rodoviária.
- Tendência de maior articulação com a Orla pela Av. Magalhães Neto e maior integração funcional com a Pituba com a operação futura do BRT.

#### **ZCMe - Retiro/Acesso Norte**

- Demanda estruturação para se consolidar e exercer plenamente a sua condição de centralidade metropolitana.
- Agrega como elementos estruturantes a Via Expressa Baía de Todos os Santos com o complexo viário da Rótula do Abacaxi.
- Previsão de plano urbanístico nos planos diretores anteriores e referência da sua elaboração por ocasião de ajuste de Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre os empreendedores do Horto Bela Vista e o Ministério Público Estadual (BAHIA, 2008).

#### **ZCMe - Centro Antigo**

- Esvaziamento histórico das suas funções, preserva o caráter simbólico e se destaca pela concentração de estruturas, equipamentos, funções e uso do solo.
- Processos de esvaziamento com subutilização e não utilização de imóveis;
- Perdas progressivas do patrimônio histórico edificado.
- Tende a estar mais relacionada à Calçada, o que pode vir a se estreitar em função da alteração de uso futuro dos Fuzileiros Navais, da maior conectividade com os subúrbios, via sistema transporte rápido (sobre trilho ou aéreo), a ser implantado, que o distinguirá como uma centralidade estendida compreendendo, Calçada, Liberdade, Av. Oscar Pontes.
- Iniciativas dos governos estadual e municipal no campo da habitação, turismo, intervenções nos espaços públicos, entre outras.
- Implantação de empreendimentos hoteleiros de alto padrão;
- Reestruturação de praças com ganho de qualidade dos espaços públicos das áreas de concentração de comércio e serviços, porém sem ações que reforcem as suas conexões.
- Processos de gentrificação em bairros tradicionais como Santo Antônio e Dois de Julho.

- Regulamentação de ZEIS e de APCPs em curso.
- ZCMe - Águas Claras
- Previsão de implantação do novo terminal rodoviário interestadual;
- Previsão da extensão do tramo 1 do sistema metroviário;
- Precariedade urbanística e habitacional, além da irregularidade fundiária, torna a população residente na área ainda mais vulnerável, inclusive a prováveis processos de gentrificação com a implantação dos projetos estruturantes previstos.

### **ZCMe - Avenida Luís Viana e Avenida 29 de Março**

- Ainda se configura como uma centralidade apenas em proposta;
- Sistema estrutural de transportes e viário ainda incompleto, requer uma indução artificializada para se consolidar.
- Presença do Parque Tecnológico que ainda não se afirmou como projeto estruturante;
- Presença de grandes espaços especulativos.
- Possibilidade de gentrificação em processos de indução futura da centralidade.

Dentre as centralidades de caráter municipal, as centralidades do Cabula, de São Cristóvão, Pau da Lima, Cajazeiras e Pituba merecem apontamento especial.

Cabula: apresenta potencial de maior articulação com a centralidade do Acesso Norte, estabelecendo interações com esta centralidade metropolitana, em fase de consolidação, pois que é muito recente a implantação da estação metroviária Acesso Norte, do Shopping Bela Vista e dos demais equipamentos que se concentram nesta centralidade.

São Cristóvão: localizada na proximidade da estação metroviária e terminal de transporte Mussurunga, não mais corresponde a uma concentração de forte estratificação social de baixa renda, pois hoje apresenta estruturas comerciais de porte, como o Shopping Center Salvador Norte, e complexos empresariais em consolidação como o Hangar Business, com Centro de Convenções, Hotelaria, e novos empreendimentos que avançam sobre o território de Lauro de Freitas. Poderá no futuro se articular com a ZCMe-Avenida Luís Viana e Avenida 29 de Março.

Pau da Lima: tem sua dinâmica associada aos equipamentos de porte presentes e a vitalidade do comércio. Poderá no futuro se articular com a ZCMe-Avenida Luís Viana e Avenida 29 de Março.

Pituba: área relevante na concentração de empregos, experimenta um processo de substituição progressiva do uso residencial por comércio e serviços, dinâmica que deve ser observada à luz do potencial de maior integração com a Centralidade Metropolitana Camaragibe após a operação do BRT. As suas ramificações internas merecem atenção, especialmente no que diz respeito ao adensamento com verticalização em logradouros não planejados para as ocupações que podem vir a se concretizar.

Cajazeiras: proximidade com a Centralidade Metropolitana de Águas Claras, aponta para a interação entre as duas áreas.

### 3.8.2. Cenários

Muitas são as variáveis que poderão interferir nas dinâmicas dos fluxos e centralidades nos âmbitos metropolitano ou intraurbano, dentre as quais certamente se destacam as condições de mobilidade urbana e regional e alterações dos fluxos econômicos mediados e em grande medida condicionados pelos rápidos avanços e apropriações tecnológicos, com novos contornos trazidos com a pandemia do coronavírus.

No âmbito regional, ressalvada a concretização de projetos de macroacessibilidade – ponte Salvador Itaparica, sistema SVO, trem metropolitano, dentre outros - com potência para impor novas dinâmicas e distinguir algum polo específico, privilegiando-o com conexões, reposicionando-o estrategicamente dentro do sistema, dificilmente haverá grandes alterações na rede e nos padrões atuais de expansão da metrópole na próxima década. Entretanto, como será discutido adiante, processos em marcha de dispersão urbana e reestruturação da rede urbana com o fortalecimento de nucleações urbanas do entorno serão tendencialmente mais acentuados.

Essa dinâmica regional advinda da implementação de projetos estruturantes e seus processos certamente reconfiguram o desenho da rede e os papéis desempenhados pelas centralidades intraurbanas. Mesmo a possibilidade de reestruturação da rede urbana, com o fortalecimento de outros polos, não será suficiente para alterar a macrocefalia que caracteriza historicamente a RMS. Iniciativas indutoras de consolidação e fortalecimento das centralidades

metropolitanas em posições excêntricas como Águas Claras e 29 de Março/ Av. Luis Viana, definidas no PDDU/ 2016, podem, junto aos projetos de mobilidade implantados e previstos, podem colocar-se como estratégicas na relação outras centralidades do sistema metropolitano situadas fora de Salvador.

Cogita-se como possibilidade, e não como tendência, esforços de gestão e governança dirigidos no sentido de atenuar o desequilíbrio entre o poder de atração e poder de expansão da influência do pólo metropolitano sobre a sua região de influência.

Como visto, a rede estrutural viária e a rede estrutural de sistema de transporte público são condições *sine qua nom*, mas não suficientes para determinar ou consolidar centralidades. Aspectos como a concentração da oferta de atividades e postos de trabalho, diversidade e porte dessa oferta, presença de equipamentos e suas escalas de atendimento são também importantes indicativos para inferir tendências e orientar a ação pública sobre esses espaços.

No âmbito intraurbano, a possibilidade de integração e interação de algumas centralidade metropolitanas e entre centralidades metropolitanas e municipais pode tanto criar dinâmicas que favoreçam relações de complementaridades que expressem compatibilidade entre usos e escalas como pode gerar incompatibilidades que venham resultar em comprometimento e saturação da rede viária e problemas ambientais e sociais. Os possíveis impactos da consolidação de algumas centralidades em áreas de ZEIS requerem antecipação e planejamento que considerem as diferentes escalas e um olhar mais próximo das comunidades atingidas. Da mesma forma deve ser observada a presença de áreas de valor ambiental e recursos hídricos principalmente nas centralidades ainda não consolidadas, de modo a garantir a conservação ou preservação. Observar ainda os enormes passivos ambientais e comprometimentos paisagísticos gerados com a implantação de estruturas de mobilidade.

O cumprimento dos papéis reservados a cada uma das centralidades metropolitanas e das centralidades municipais concebidas como concentrações de comércio e serviços de atendimento ao bairro onde se localiza e a bairros vizinhos demanda planejamento específico, junto com ações indutoras e regulatórias. Entretanto os processos pretéritos colocam o mercado como grande protagonista das dinâmicas ocorridas com esses espaços. Um processo de desconcentração das atividades de comércio e serviços considerando as diversas escalas de atendimento demanda planejamento de conjunto e específicos e gestão continuada dessas áreas, considerando inclusive inadequações da legislação urbanística. Nesse esforço, relações de



complementaridade, interação, sobreposições ou mesmo de conflito precisam ser consideradas para o entendimento das suas dinâmicas.

### 3.8.3. Cenários dos fluxos e centralidades

As análises sobre os fluxos e centralidades tiveram como baliza os dados apropriados de levantamentos e projeções e a referência teórica dos processos de crescimento metropolitano, objeto das pesquisas de RICHARDSON (2004), que estabelece cinco fases de transformação das metrópoles, duas das quais são identificadas na recuperação histórica dos processos de estruturação da RMS.

**1ª. FASE: concentração econômica, e relações centro-periferia. Do início do projeto de industrialização, prevaleceu até o início dos anos 90.**

**2ª FASE: transformações estruturais nas áreas centrais e os núcleos do entorno apresentariam crescimento mais acelerado que o centro. Processo iniciado nos anos 90 e perdura, provavelmente, até 2030.**

A esta referência teórica, são aqui agregados outros estudos e reflexões, que ajudam a revelar a lógica do crescimento e da organização socioespacial da metrópole. Os estudos oferecem um norte para a construção de cenários de futuros a partir dos elementos da realidade metropolitana das primeiras décadas do século XXI.

### Comportamento da rede urbana

Tomando como base a composição do sistema metropolitano de Salvador, (SEI, 2011) representado no esquema da figura 3.12, pode-se reconhecer neste esquema, os polos de diferentes tamanhos e concentração de funções, situados no interior de contorno que excede em muito, a delimitação formal da RMS, abarcando: Alagoinhas, Feira de Santana e o arco dos municípios do Recôncavo. Para o raciocínio prospectivo do comportamento da rede urbana, centralidades e polaridades, a categorização dos polos do sistema metropolitano tende à manutenção da relação hierárquica como demonstrada para o cenário tendencial de médio prazo (2030),

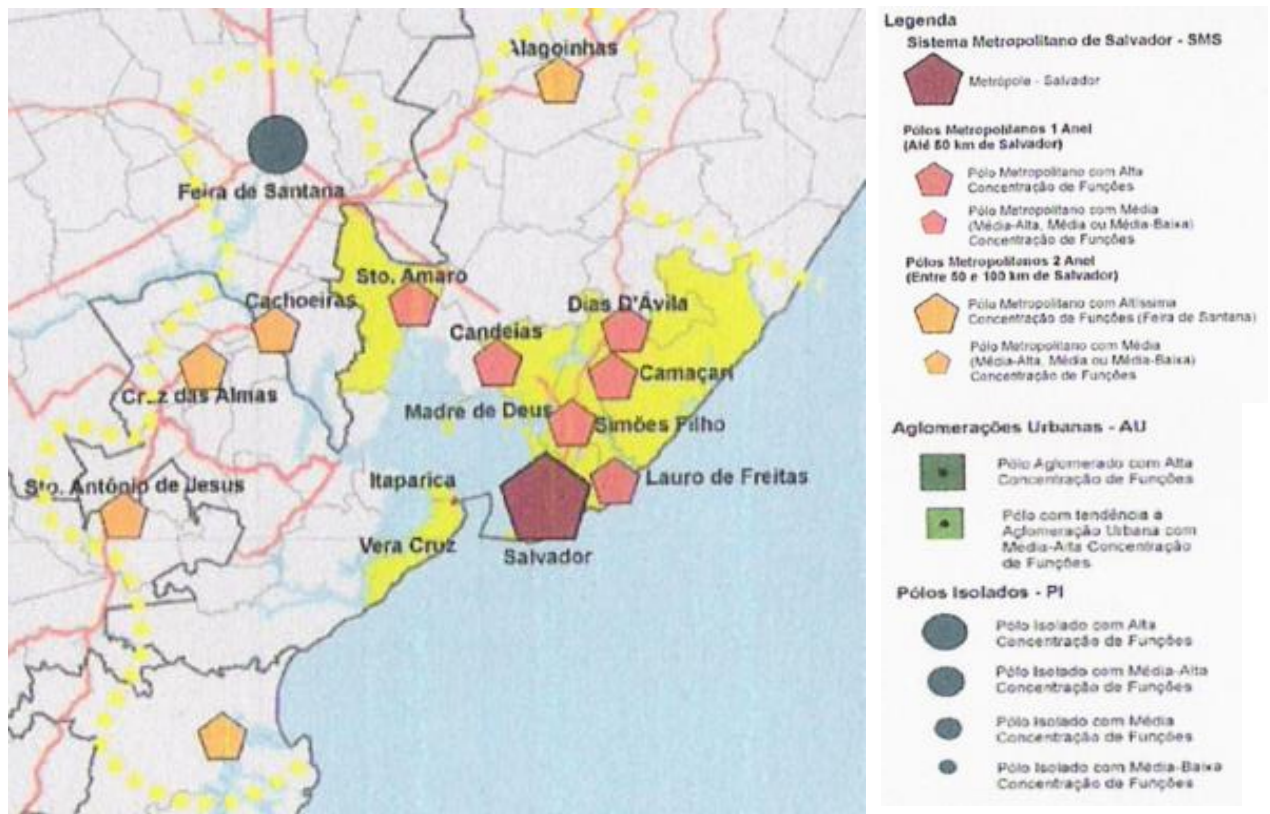
No espaço intrametropolitano verifica-se a tendência à dispersão urbana no cenário de médio prazo (2030), alavancada pelo fortalecimento das sedes metropolitanas e das localidades litorâneas, melhor infra-estruturadas, pela oferta crescente de serviços e pela conectividade ampliada da rede de transportes e a integração à rede de comunicação digital.

A diferenciação de funções das centralidades (sedes municipais e localidades litorâneas), o crescimento populacional da região, com taxas maiores, fora do município polo, e as migrações internas na RMS sinalizam para a redução progressiva da discrepante polaridade de Salvador em relação ao conjunto dos demais municípios desta região. Outros fatores encorpam esta tendência: a atração que exercem as cidades médias para fluxos rural-urbano e a migração intraregional no sentido de Salvador para espaços metropolitanos e peri-metropolitanos, que configuram, desde o Censo 2010, a formação de um mosaico de áreas urbanizadas pulverizadas no espaço regional, padrão de organização socioespacial que tende a ter continuidade para o horizonte de 2049.

A estreita relação de processos econômicos com o modo de organização socioespacial repercute diretamente na tendência futura da expansão metropolitana. Tomando qualquer cenário de futuro, os efeitos econômicos serão impulsionadores tanto da dinâmica de expansão intrarregional quanto do espaço do sistema metropolitano como um todo. Na hipótese da manutenção da dinâmica econômica do cenário de médio prazo, os processos de urbanização deverão reproduzir, qualquer que seja o cenário de futuro, a produção de novas áreas urbanizadas dispersas complementares ao mosaico no espaço regional. Em outro sentido, a concentração no polo e nas sedes metropolitanas, confirmam a propensão de manutenção da política de ‘desconcentração concentrada’.

A configuração do sistema metropolitano de Salvador delimita o espaço potencial de dispersão urbana e ressalta a necessidade de uma concepção espacial propositiva para o modelo de desenvolvimento urbano-ambiental-regional desta grande área, de grandes fluxos, que transpasse da análise econômica à análise urbana-regional. A tendência à expansão no modo disperso eleva o comprometimento dos recursos ambientais e demanda uma gestão territorial e sistema de regulação que preserve potencialidades regionais e municipais.

**Figura 3.25 - Sistema Metropolitano de Salvador.**



Fonte: SEI-BAHIA, Bahia Urbana, 2011.

OBS.: Neste esquema não estão incorporados os municípios de Mata de São João, Pojuca e São Sebastião incorporados em 2010 à RMS.

## Expansão urbana e metropolitana

Em uma abordagem socio-histórica e tendencial sobre a organização urbana e metropolitana no horizonte do meado do século XXI, sabe-se que ainda estarão presentes as marcas de um passado que caracterizou Salvador como uma daquelas metrópoles que

[...] trazem, em sua fisionomia e em sua fisiologia, as marcas bem nítidas do mundo rural a que se ligam, mas, via de regra, por serem meras intermediárias do mundo capitalista e dos vorazes interesses das nações imperialistas, em muito pouco podem exercer o papel metropolitano que, por sua massa, em outras condições, seria de esperar. (SANTOS, 1956, p.185).

Na metrópole que comportou apenas dois setores de atividade até a metade do século XX: o controle do setor primário regional e o terciário, foi instalado o pujante setor secundário do CIA-COPEC-PIC, com seu equivalente apoio urbano e o agigantado setor de serviços, conformando a Salvador que correspondeu à metrópole industrial-capitalista. O papel metropolitano de Salvador, entretanto, ficou limitado à autoespecialização e autoatração que não dinamiza o espaço regional; ao contrário, gerou mais e maior concentração. O suporte

regional do polo metropolitano, simplificadamente, ficou restrito à infraestrutura portuária e aeroviária e aos serviços de alta especialização, em especial nas áreas de saúde e educação.

A tendência do sistema metropolitano é de compensação auto-organizativa e de superação do desequilíbrio dos campos de força que exerce a metrópole de Salvador (SANTOS; 1956): a força de atração, que se traduz no dinamismo das funções urbanas e serviços oferecidos, concentrados no polo, imprescindíveis ao espaço regional; e a força de expansão, que corresponde ao quanto a cidade dispõe para exercer o domínio sobre este espaço, polarizado, relativo à dinâmica dos setores econômicos, ao comércio e à indústria. Condição de desequilíbrio que expõe a fragilidade e a ausência de foco na gestão e governança do território do sistema metropolitano, em especial da RMS, de longa data.

O polo metropolitano, como topo da complexidade da organização urbana, estabelece uma relação de avanços sobre áreas que o circunda, transformando-as progressivamente em urbanas/suburbanas e urbanas/conurbadas, impõe circulação moradia-trabalho, molda as atividades do campo que passam a ser regidas pela sua demanda, numa relação de geração de recursos externos para o próprio consumo, diferentemente de como atua a força de expansão no sentido de somar potencialidades visando ao crescimento regional com inserção econômica ampliada.

Sobre o papel das metrópoles, Santos complementa:

[...] padecem do mal de uma excessiva centralização de recursos sociais e técnicos, em relação ao espaço a que preside[m], e não são capazes de transmiti-los ao resto do território.

Em suma, são morfologicamente organismos metropolitanos em relação ao conjunto, mas são incapazes de exercer bem o seu papel, de funcionarem como metrópole, daí estarem a perder, sempre e cada vez mais, a sua área de influência (SANTOS, 1956, p.186).

A ausência de visão regional, o confinamento do poder político aos limites dos espaços administrativos, associado a uma gestão territorial que não enxerga sua inserção regional, são fatores que corroboram a exacerbada polaridade de serviços e a restrita dinamização regional que tende a se reorganizar minimamente até o horizonte do cenário 2049.

Na passagem do modo de produção industrial para a produção baseada na informação, a metrópole pós-fordista do final do século XX e primeiro quartel do século XXI encontra-se em transição. Mudanças capitais que decorrem do impacto acumulado das mudanças tecnológicas e organizacionais que conformam à novo padrão gerador de desenvolvimento

territorial, relações comerciais, sociais e de trabalho virtuais viabilizada com as tecnologias de informação e comunicação – TICs, amplificação da mobilidade, aprimoramento dos meios de transporte e maior acessibilidade, colocam-nas, em quesitos centrais, em outra condição bastante distinta da metrópole industrial fordista.

A versão do urbanismo industrial flexível, que, conduz à reestruturação e modela a metrópole industrial pós-fordista, a transição pós-metropolitana, pode perdurar algumas décadas, e, ressalvado a ocorrência de novos saltos tecnológicos a advir e seus impactos prenunciados com a quarta revolução industrial e a tecnologia 5G, chegaremos a 2049 ainda formatando o que virá a ser o urbanismo para o final do século XXI.

No cenário tendencial, do claro papel do espaço regional na economia, com renovada intensidade, emerge o interesse em reformular e transitar do discurso do urbanismo industrial para o discurso do regionalismo industrial elevando a região à condição de uma unidade fundamental de vida social, como resultado dos mais profundos processos econômicos. A economia regional acede, regiões urbanizadas tendem a girar em torno de multicentralidades, nódulos urbanos aninhados em um sistema regional; o estímulo da aglomeração urbana/regional incita a capacidade auto-gerativa de desenvolvimento de cidades e das cidades-região.

Como consequência local, à revelia da ingerência do polo metropolitano pode-se antever a cidade-região que se formata, ainda de modo preliminar, mas com os elementos básicos para sua estruturação no horizonte da metade do século XXI, composta pela pluralidade de polos e centralidades: fortalecimento do polo de Feira de Santana, das sedes municipais e outras centralidades, conectadas à “metrópole displicente”.

Desde o início do sec. XXI, na transição pós-metropolitana, diferentes tipos de espaços urbanos estão emergindo, prováveis embriões da quarta revolução urbana. A ressurgência de economias regionais e a reterorização sobre os efeitos da localização-aglomeração-urbanização e da produção local-regional-mundial são forças fundamentais para formatar o desenvolvimento territorial no capitalismo global e reflexivo, a meso-nível. Não mais uma rígida dicotomia local/global! (STORPER, apud SOJA, 2001)

A metrópole ilimitada, com escopo e escala expandidos, e sua crescente globalidade, é uma característica central da transição pós-metropolitana e se constituirá no padrão de organização territorial do futuro tendencial plausível em 2049, se os processos econômicos não extrapolarem em intensidade até a metade do século XXI, ou se condições adversas não se apresentarem desvirtuando a já pequena condição de previsibilidade admissível.

Os efeitos da pandemia Covid-19, ainda não aquilatáveis, configuram uma destas condições adversas com potência de redirecionamento do cenário tendencial, a ser monitorado quanto aos desdobramentos: interrupção ou apenas suspensão temporária de percurso.

Soja revela sua hipótese da Cosmopolis, como a pós-metrópole cidade-região, globalizada e culturalmente heterogênea, que se configura pela convergência da reestruturação da economia amplificada com a expansão dos serviços, das finanças e da economia cultural – globalizada, reflexiva –, pela geopolítica da urbanização em sucessivos e inovadores processos aglomerativos, pelo surgimento da indústria pós-fordista que reflete sua flexibilidade na espacialidade que conforma, tudo e todos, atualizados pelo salto tecnológico da comunicação e dos transportes, e, pela insurgência e inserção cultural em termos de pós-modernismo (SOJA, 2000).

Cosmopolis refere a uma região urbana globalizada, uma cidade-região que tem explicação na globalização do capital, do trabalho e da cultura e a formação de uma hierarquia de cidades globais/mundiais, espaços heterogêneos, incomuns em termos econômicos, políticos e culturais, mas que abre espaços para outras reflexões como a relação Sociedade – Natureza, a alteridade cultural, o trabalho conjunto no interesse comum, a cidadania, o direito à cidade e novas formatações como identidades transnacionais, dentre outros, que decorrem da escala global. Todos estes são temas relacionados às cidades pautados para o cenário futuro da cidade-região de Salvador.

No aspecto físico as centralidades suburbanas/regionais crescem em densidades, se aproximando dos valores do centro, estes, tendem a se tornar menos densos. A suburbanização massiva torna-se em massiva urbanização regional e, na era da pós-metrópole é progressivamente impossível sair da cidade, pois a condição urbana e o urbanismo como um modo de vida tornam-se virtualmente ubíquos. O novo conceito de cidade-região não é definido apenas em termos de forma física ou morfologia, nem são regiões que correspondem a bases administrativas, mas definidas pelo que Castells (1996) apontou, como “espaços de fluxos”: de pessoas, informação, bens, numa base regular de viagens e deslocamentos diários ou semanais (CASTELLS, 1996).

Sublinhando estes temas, nos discursos acerca da pós-metrópole fica exposto que o novo processo de reestruturação urbana é intensificador de desigualdades socioeconômicas. Soja enfatiza que a desigualdade social é um problema moral da sociedade, cujo descaso funciona

como o contra-discurso que normaliza a desigualdade social e a representa como parte intrínseca de todas as sociedades capitalistas.

Outras abordagens sobre a pós-metrópole tocam: a cultura do medo, perigos reais e imaginários que influem na organização do espaço-cidade e desembocam em táticas de segregação social e evidências de desigualdades que formam na região um arquipélago de cárceres e ilhas fortificadas; a intensificação do controle social e espacial por meio de formas sutis que manejam a mente, manipulam a consciência cívica e imagens populares do espaço-cidade; e, a reestruturação/desestruturação do mundo, da vida contemporânea, do espaço vivido.

A realidade pós-metropolitana, que induz uma sociabilidade, fluída, fragmentada, descentralizada e reorganizada em complexos padrões a serem desvendados. O que produz e mantém as desigualdades socioeconômicas é central para compreender a nova composição social: a nova mescla étnica, o alargamento da divisão do trabalho, a desigualdade de renda e pobreza, os desvantajados, os ricos pretos e brancos, a sub-classe urbana, o racismo (apartheid), as sociedades separadas, a imigração e a etnicidade, gênero, os imigrantes internos, novo mosaico social que Soja intitula de metapolaridades.

A pós-metrópole como exópolis denota o fim, a ex – cidade, ou seja, o surgimento de cidades sem os tradicionais traços citadinos, ou uma nova forma de espaço vivido, aberto à multiplicidade de abordagens interpretativas, onde há espaço para otimismo/pessimismo. Refere-se ainda à reestruturação que excede o que fora cidade, a transformação responsiva a forças exógenas, que transborda para o espaço regional, que revira a metrópole de dentro para fora e de fora para dentro, e, diante do novo, que confunde pela multiplicidade de situações extremadas centralização/descentralização/recentralização, desafia definições convencionais do urbano - suburbano, extraurbano, não-urbano e rural -, a nostalgia do espaço vivido e novas formas de espaço a vivenciar.

A narrativa da pós-metrópole absorve os diferentes vieses da reorganização socioespacial que se anuncia para as próximas décadas até que se estabeleça com clareza aonde esta transição nos conduzirá: urbanização generalizada ou fim das cidades como preconizava Choay (1994).

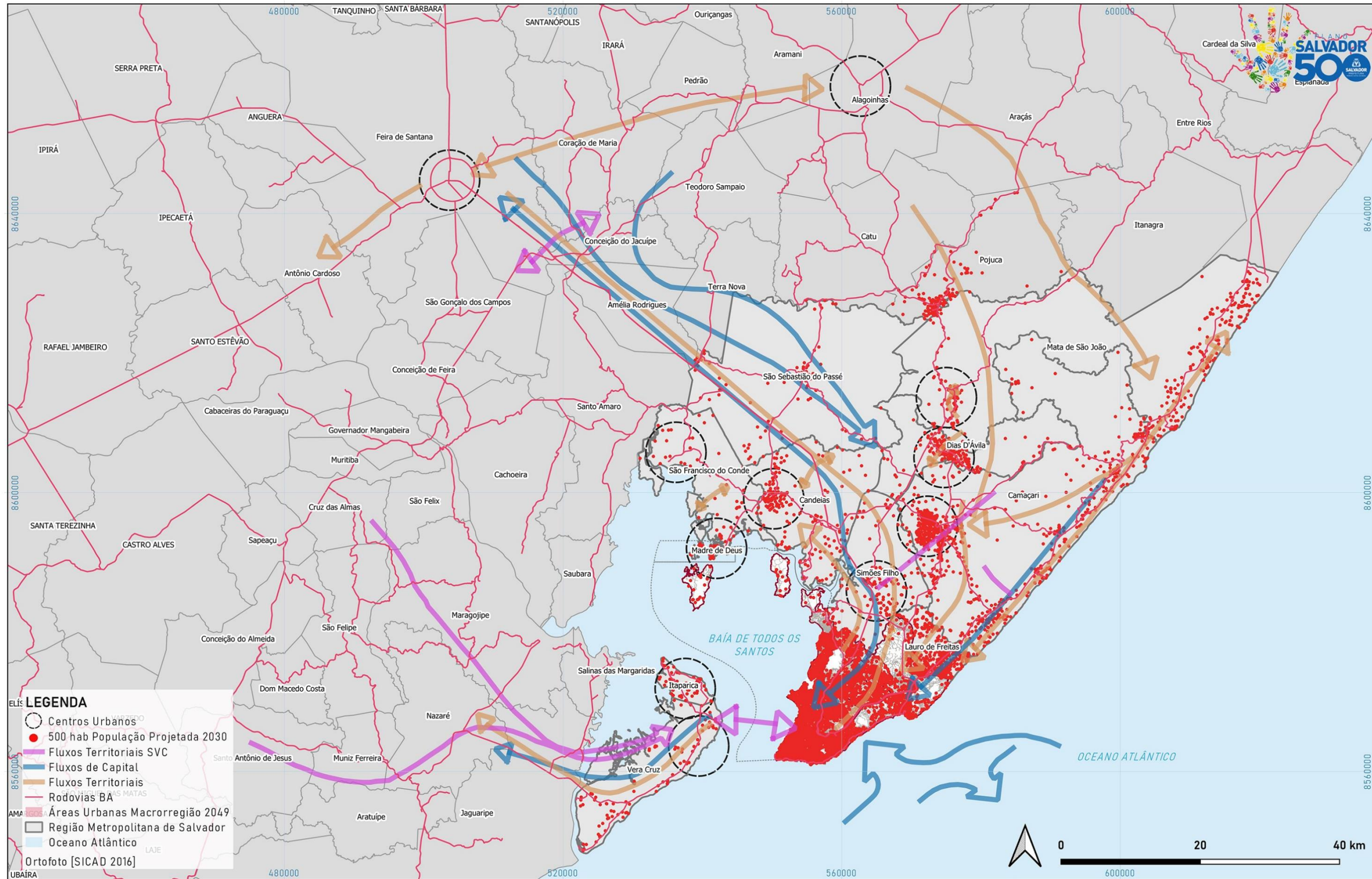
Retomando as fases de evolução das metrópoles de Richardson tem-se que a tendência à formatação de uma cidade-região é aderente a uma alteração na hierarquia das centralidades. Neste sentido, a terceira fase de Richardson quando se daria o início da reversão da polarização

e haveria uma dispersão ampliada corresponde ao que tendencialmente veremos acontecer na metrópole de Salvador. Ressalte-se que o início de reversão não significa que se atingiria o ponto de inversão de polaridade. No caso da macrorregião metropolitana, área da cidade-região, parece ainda muito distante que sequer haja uma equiparação de outras centralidades regionais com Salvador, mas, um grande avanço pode ser considerado para o cenário tendencial 2049.

Numa representação esquemática da evolução da metrópole atual para a metrópole em 2030 e 2049, na leitura das transformações no território: área da mancha urbana, fluxos de capital e principais fluxos internos chega-se às representações constantes nas Figura 3.26, 3.27 e 3.28. O cartograma do centro da figura mostra a distribuição espacial da população projetada para a RMS em 2030 e o primeiro e o último ilustram a expansão das manchas de urbanização.

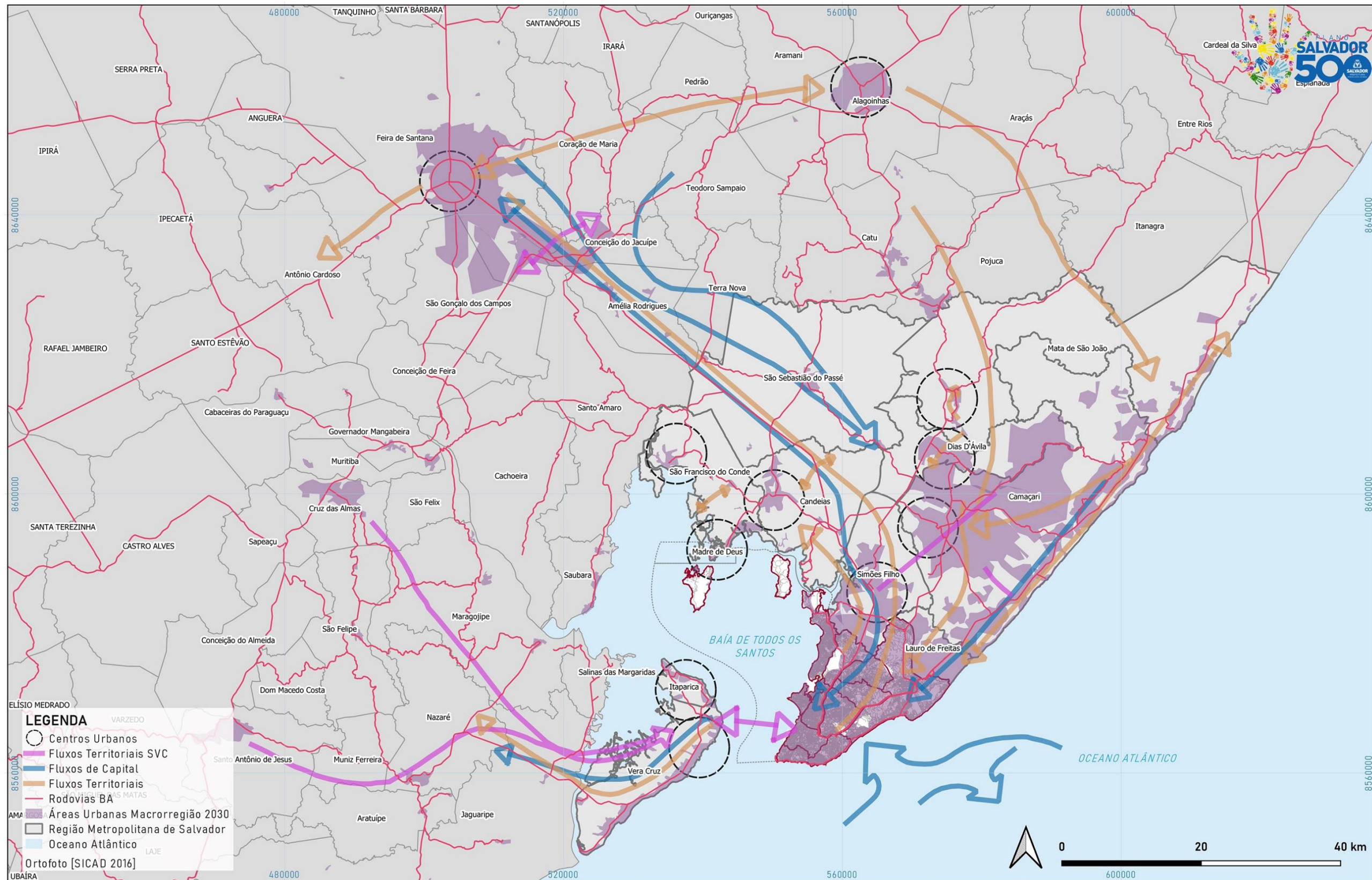


Figura 3.26 - Fluxos, expansão da mancha urbana e população projetada para 2030



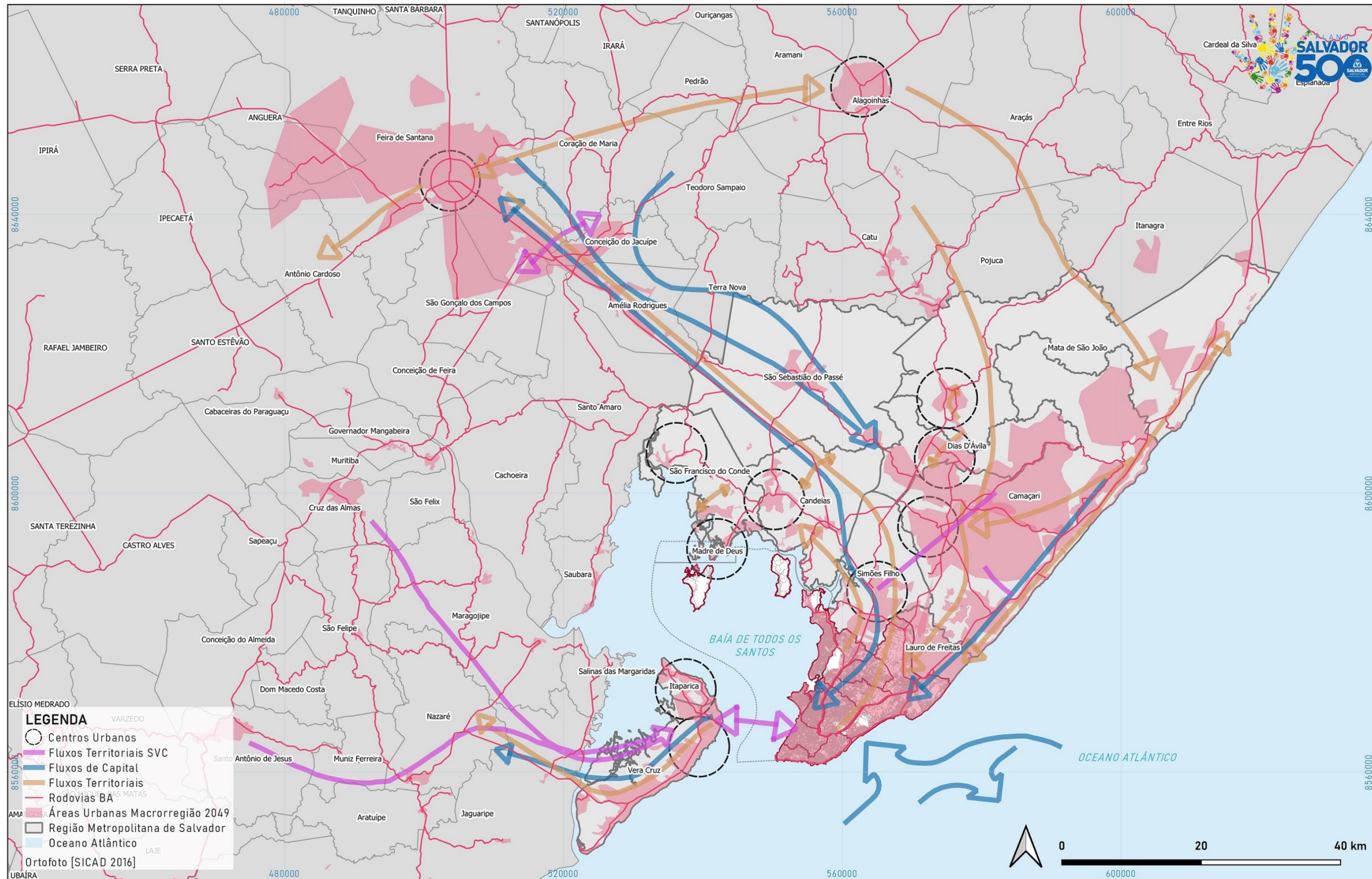
Fonte: Elaboração dos autores

Figura 3.27 - Fluxos, expansão da mancha urbana e da população 2030



Fonte: Elaboração dos autores

Figura 3.28 - Fluxos, expansão da mancha urbana e da população 2049



Fonte: Elaboração dos autores

Os componentes mais importantes da transformação no território passam pela continuidade dos processos de expansão e inflexões que poderão ocorrer a partir da execução de projetos estruturantes.

O modo disperso de produção do ambiente construído no espaço regional, característico da cidade-região impõe inúmeros impactos que tendem a se acentuar no longo prazo.

### **Cenário temático dinâmica dos fluxos e centralidades – Possíveis inflexões para 2030**

- Execução da Ponte - Salvador Itaparica com as repercussões: efetivação do vetor sul: Itaparica/Vera Cruz/Nazaré/ e municípios do Baixo Sul até Valença com dinamização dos municípios do arco do Recôncavo até Santo Antônio de Jesus;
- Ampliação da produção de áreas urbanizadas no interior do espaço da RMS;
- Complementação da conturbação Salvador/Lauro de Freitas/Simões Filho;
- Aproximação das manchas urbanas de Camaçari e Dias D'Ávila, parcialmente conurbadas;
- Ampliação das ocupações na conexão Lauro de Freitas/Camaçari e Orla de Mata de S. João/Camaçari;
- Crescimento das auréolas das sedes e das principais localidades litorâneas;
- Extensão e intensificação das estruturas de logística no eixo BR 324.

### **Cenário temático dinâmica dos fluxos e centralidades – Possíveis inflexões para 2049**

- Implantação de obras de macroacessibilidade e melhoria no sistema de transportes na região: trem rápido, conexão Salvador/Feira de Santana e trem metropolitano;
- O trem rápido se implementado com dupla categoria de operação – rápido e em horários específicos com paradas no percurso – impactará na cidades e localidades ao logo do trajeto além de intensificar e estreitar as relações de diversa natureza entre Feira de Santana e Salvador e provável ampliação da rede de transportes ampliando

as conexões transversais entre cidades e localidade acessíveis por meio deste vetor intermetropolitano;

- O trem metropolitano, componente estrutural para a macroacessibilidade ao espaço regional – passageiros e cargas - com traçado direcionado para o vetor Centro Norte ampliará fortemente a integração deste espaço interiorano, ampliada a capilaridade e conectividade gerando novas possibilidades para os espaços do centro geográfico da região metropolitana e estímulo à produção de mais áreas urbanizadas dispersas.

As consequências econômicas previsíveis são de inserção de territórios de muito baixa conectividade, aportando possibilidade de nova dinâmica para a economia regional. Os desdobramentos dos eventos e projetos estruturantes, mesmo na condição de manutenção dos ritmos da metrópole atual, seguirá formatando a cidade-região de Salvador. No intervalo dessas três décadas até o horizonte 2049, a transição pós-metropolitana se cristaliza construindo com as marcas impressas no seu território uma espacialidade bastante diferenciada da metrópole atual, que traduz um novo modo de apropriação do espaço e um novo modo de vivenciar a região, mais conectado.

**Quadro 3.17 -** Quadro-síntese - Situação atual e cenários – 2030 – fluxos e centralidades – abordagem regional

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TEMÁTICO - 2030
<b>Transformações estruturais nas áreas centrais</b>	Aponta processos em andamento que promovem ou acentuam mudanças estruturais.	Patrimônio construído em degradação	Manutenção do estado e intervenções pontuais de recuperação, mas sem implantação de plano geral que promova transformação estrutural
		Saída de população de zonas urbanas	Redução do ritmo do esvaziamento com manutenção da densidade populacional, em função do patamar estacionário da economia.
		Saturação do sistema viário	Manutenção da saturação nos grandes eixos de deslocamento, principalmente o eixos de integração metropolitano.
		Intervenções que ampliam viário e retroalimentam a crise de mobilidade.	Grandes obras viárias não focam o desestímulo ao transporte individual, retroalimentam com estímulo ao deslocamento em veículos particulares, novos viadutos (sistema BRT).

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TEMÁTICO - 2030
<b>Núcleos do entorno apresentam crescimento mais acelerado que o centro</b>	Reporta-se a processos de reorganização da rede urbana sem, contudo, romper com a histórica macrocefalia da região de influência de Salvador.	Taxas de crescimento populacional 4 vezes maior e taxa de densificação, superior em todos os municípios do entorno, exceto Candeias.	Demais municípios metropolitanos continuam crescendo a taxa 9% superior a Salvador. Densidades aumentam na proporcionalidade da taxa de crescimento.
<b>Oportunidades de serviços fora da sede metropolitana reorientando a localização da moradia</b>	Aponta para uma oferta de serviços em sedes e localidades fora de Salvador que concorrem com a oferta existente no Município e enseja deslocamentos de população para residência em municípios do entorno, fato que pode ser potencializado com a oferta de habitação de interesse social produzida por meio de políticas públicas.	Emprego na indústria maior no entorno do que em Salvador e investimentos em turismo; moradia na proximidade do emprego é um apelo.	O cenário político é de grande dificuldade para implementar reformas estruturais e a economia continua com sinais frágeis de superação da inércia que perdura há cinco anos. Os IED ainda estão sob impacto da crise econômica internacional, não há segurança para previsão da retomada dos investimentos nestes dois setores e por consequência no setor imobiliário também até 2030. Apelo à moradia fica comprometido neste cenário.
<b>Crescimento no modo disperso abarca populações de baixíssima renda</b>	Urbanização difusa aponta para a formação de núcleos de moradias caracterizados pela precariedade urbanística e vulnerabilidade da população residente.	Perfil socioeconômico corresponde à expressão de excluídos, representando o fenômeno do subdesenvolvimento estrutural, migração regional compulsória.	Manutenção do perfil de baixíssima renda. Nas auréolas das sedes municipais em função da consolidação das funções que seguem sendo complementadas. Pode-se apostar que há início de engajamento progressivo da população e mais oportunidades de inserção econômica, ainda que informal.
<b>Melhoria da estrutura e infraestrutura em cidades secundárias na região de influência de Salvador coloca vantagens na captura de investimentos.</b>	Cidades secundárias passam a apresentar vantagens comparativas: fluxos de capital e de trabalho convergem e passam a registrar crescimento econômico e demográfico, a taxas superiores à sede metropolitana.	Vantagens para captura de capital internacional, em especial no turismo e indústria; ampliação da base urbana, cidades melhor infraestruturadas: educação superior, rede hospitalar e de saúde, interesse do mercado imobiliário ampliado favorecendo o desenvolvimento fora da sede metropolitana	Consolidação da base urbana das cidades, sedes municipais metropolitanas, que decorre do próprio giro da economia do cotidiano e do crescimento populacional, o que segue qualificando-as como base urbana para captura de capital, mas sem expectativas de reversão do recuo do capital internacional para 2030.

Fonte: Elaborado por Fundação Escola Politécnica, 2019, complementado para este relatório.

**Quadro 3.18 - Quadro-síntese - Situação atual e cenários – 2030 – fluxos e centralidades – abordagem intraurbana**

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TEMÁTICO - 2030
<b>Integração de centralidades intraurbanas.</b>	Integração da Centralidade Metropolitana Camaragibe com a Centralidade Municipal Pituba	A Centralidade Camaragibe exerce grande atratividade no contexto regional, para além do espaço metropolitano. Diretrizes de integração com a centralidade Retiro/Acesso Norte, embora presentes desde o PDDU de 2008 não se efetivaram em razão do perfil dos usos, escalas de atendimento dos usos presentes, além de evidentes obstáculos à integração física. Há sinais de uma maior possibilidade de integração da Centralidade Camaragibe pela Orla, seja pela Av. Magalhães Neto e rua José Peroba e principalmente com a centralidade Pituba, que apresenta grande vitalidade e constitui um núcleo importante de oferta de postos de trabalho.	Com a implantação do BRT essas centralidades tendem a uma maior integração, interação dos fluxos e estabelecimento de relações de complementaridade mais estrutural, mesmo que a integração física sofra limitações. Essas centralidades carecem de condições minimamente adequadas para a mobilidade ativa e caminhabilidade.
	Integração da Centralidade Metropolitana de Águas Claras com a Centralidade Cajazeiras	A Centralidade de Águas Claras tende a se consolidar com a implantação dos projetos estruturantes previstos.	Uma futura integração das centralidades dependerá do tempo de concretização dos projetos estruturantes previstos.
<b>Efetivação da proposta de Centralidade Metropolitana na confluência da Av. Luís Viana com a Av. 29 de Março</b>	Previsão da Centralidade Metropolitana na confluência da Av. Luís Viana com a Av. 29 de Março depende de indução.	Essa centralidade não se encontra consolidada, embora apresente potencial de consolidação no longo prazo. <b>Apesar das condições favoráveis de localização e de contar com infraestrutura adequada, ainda não apresenta sinais para a sua concretização.</b>	Não há elementos que apontem para uma tendência de formação dessa centralidade e o cenário econômico tampouco favorece processos de abertura de frentes de expansão ou grandes projetos urbanos, embora não se descarte a possibilidade de encaminhamento de parcerias público-privadas, face à dinâmica especulativa operada na implantação de projetos de mobilidade na área. Como colocado, para a efetivação dessa proposta será necessária uma indução artificializada, que pode incluir projetos associados ao Parque Tecnológico. Entretanto, de acordo com o estudo elaborado pela FEP, o

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TEMÁTICO - 2030
			<p>Parque Tecnológico ainda se apresenta como uma incógnita com o agravante de estar contornado por espaços especulativos latentes. Uma indução dessa centralidade implica em planejamento e observação da relação com as centralidades municipais vizinhas e a observação atenta às comunidades mais vulneráveis que sofrerão os impactos dessa indução.</p>
<p><b>Consolidação da Centralidade de Águas Claras e impactos no contexto local.</b></p>	<p>Implantação de projetos estruturantes apontam para a formação de uma importante centralidade metropolitana em Águas Claras.</p>	<p>Trata-se de processo de consolidação em curso, iniciado com a implantação da Avenida 29 de Março e reforçado com a decisão de implantação de terminal rodoviário e estação intermodal na área.</p>	<p>A localização da futura rodoviária reúne muitos elementos que favorecem à futura consolidação de sua posição e relação metropolitana, mas está dependente da extensão do tramo I do sistema metroviário e da concretização da rodoviária que deverá se concretizar nos próximos anos.</p> <p>Processos especulativos já em curso e pressões prováveis sobre áreas de ZEIS e outros territórios vulneráveis não necessariamente gravados como ZEIS tendem a deflagrar/ acentuar processos de gentrificação e desposseção de moradores. Os projetos previstos e as dinâmicas em curso acenam para processos conflitivos pela garantia do direito à moradia. Também apontam para conflitos ambientais diante dos impactos sobre recursos ambientais importantes, presentes na área, que inclusive sofreram grandes impactos com a implantação da Av. 29 de Março.</p> <p>Diante de processos impactantes e conflitivos que tendem a ocorrer com a implantação de grandes projetos na região, fica evidenciada a necessidade de análise em uma escala de maior proximidade e elaboração de plano urbanístico que estabeleça o diálogo entre as diversas escalas que tensionam a estruturação do espaço, observando, inclusive, a relação com as centralidades municipais vizinhas e os possíveis impactos gerados, a fim de fortalecer as relações de complementaridade de funções, considerando as suas especificidades.</p>



## **3.9. Ambiente Natural e Construído: considerações, varredura do campo dos possíveis e cenários**

### **3.9.1. Considerações iniciais – Efeitos da urbanização de Salvador sobre o ambiente natural e a configuração do ambiente construído**

A estrutura urbana de Salvador é fortemente influenciada pelas peculiaridades do sítio onde a cidade foi implantada. Apesar de compor a imagem que torna a capital baiana tão singular, a forma da península, a presença da falésia com sua escarpa íngreme para a Baía de Todos os Santos – que define as cidades alta e baixa –, a topografia acidentada e as características dos compartimentos geológicos que integram o território são fatores que historicamente se impuseram como condicionantes do desenvolvimento urbano, tanto pelas dificuldades de adaptação dos padrões de urbanização ao relevo e às fragilidades do solo, como pelo direcionamento da expansão urbana apenas às direções norte e nordeste, as únicas possíveis considerando a presença do mar.

As áreas que bordejam a falésia criam um divisor natural entre as águas que correm para o Oceano Atlântico e as que correm para a Baía, o corpo receptor de toda a drenagem oriunda dos espaços a oeste da Falha de Salvador. No bloco alto da Falha, o relevo marcado por sucessivas colinas, altiplanos e vales estreitos define pequenas bacias hidrográficas cujos rios principais têm seus cursos orientados no sentido noroeste-sudeste, transversalmente ao eixo longitudinal da península, drenando para o oceano. Esta configuração faz com que problemas ambientais nas cabeceiras e no curso médio dos rios que estruturam estas bacias tenham seus efeitos estendidos por todo o território até o mar.

O processo de urbanização de Salvador ilustra bem os resultados da ocupação intensiva sobre essa geomorfologia. A cidade que nasceu à beira da Baía de Todos os Santos, e que para ela permaneceu voltada durante os primeiros quatro séculos de sua história, numa configuração compacta e organicamente consolidada, se expandiu desordenadamente a partir da segunda metade do século vinte sem que o planejamento urbano e a implantação das redes de infraestrutura pudessem acompanhar a dinâmica urbana e dar conta das enormes pressões por moradia catalizadas pelo crescimento demográfico, como também das novas demandas de usos do solo impostas pelo modelo de desenvolvimento econômico implantado na RMS.

Acompanhando a infraestrutura alocada para dar suporte aos grandes programas habitacionais implantados pelo Governo do Estado nas décadas de 1970 e 1980, a expansão periférica se orientou pela ocupação de espaços distantes das áreas centrais, consolidando bolsões de pobreza e de precariedade urbanística segregados nas regiões localizadas no limite norte do Município e no chamado “miolo” da cidade, onde se situam as cabeceiras das principais bacias hidrográficas. Justamente por induzir e não conseguir controlar processos de ocupações espontâneas nas partes altas das bacias, a configuração da urbanização de Salvador é altamente impactante no meio ambiente. Altas densidades populacionais e de ocupação do solo nas cabeceiras e no curso médio dos rios comprometem todo o ecossistema e fazem com que os problemas ambientais se estendam até o litoral, onde se localizam os bairros mais bem infraestruturados e valorizados pelo mercado imobiliário.

O processo de ocupação urbana desordenada e acelerada na segunda metade do século vinte se traduziu no comprometimento extensivo do território de Salvador e na destruição ou descaracterização dos seus ecossistemas naturais. O processo de urbanização teve efeito devastador sobre os conjuntos de vegetação da Mata Atlântica que ainda eram bastante presentes em algumas regiões da cidade na primeira metade do século. A supressão dos ambientes nativos não teve como contrapartida a manutenção de áreas permeáveis ou a substituição por massa vegetal equivalente, ainda que antropizada. Os fragmentos florestais remanescentes atualmente enfrentam problemas de sustentabilidade por se constituírem em ambientes relativamente isolados numa cidade com altas densidades populacionais e de área construída. O isolamento dificulta a troca genética e compromete a biodiversidade dos sistemas, por sua vez, a impermeabilização do solo dificulta a infiltração de águas pluviais e a drenagem natural, também fundamentais para a sua manutenção.

Outros elementos que são preponderantes para a proteção dos ecossistemas e das unidades significativas da paisagem urbana são a regulamentação específica e a fiscalização sistemática por parte do Poder Público sobre as unidades territoriais definidas como de interesse para a conservação ambiental. A postergação da elaboração de normas de proteção, a insuficiência ou ineficácia dos critérios de manejo e a ineficiência da fiscalização e das sanções administrativas podem agravar a vulnerabilidade das unidades de conservação instituídas.

Mesmo na porção insular do Município, constituída pelas ilhas dos Frades, de Maré e de Bom Jesus dos Passos, onde o uso e ocupação do solo sofre pouca influência da dinâmica da Cidade de Salvador, a conservação ambiental é desfavorecida pelo fraco controle da

municipalidade sobre os processos locais, sejam aqueles informais, resultantes da ação das comunidades, sejam decorrentes da ação empresarial. Associam-se a esses fatores a degradação do ambiente marinho e dos ecossistemas costeiros pela ação direta do homem, ou como resultado da poluição das águas e do fundo do mar por resíduos industriais. A contaminação dos ambientes marinhos por resíduos petroquímicos e metais pesados, provenientes de usos industriais e portuários com manejo inadequado, constitui um passivo ambiental que exige políticas específicas de remediação para toda a Baía de Todos os Santos.

O ambiente construído, resultante de uma urbanização fragmentada, incompleta e em sua maior parte precária, mantém uma lógica perversa de reprodução de desigualdades socioeconômicas e territoriais. Os efeitos dessa lógica impactam diretamente a qualidade de vida das pessoas em razão do acesso diferenciado às oportunidades de trabalho e de geração de renda, assim como à moradia digna e aos serviços urbanos de infraestrutura, especialmente o saneamento básico. A urbanização precária dos bairros populares dificulta a implantação das redes e a operação de serviços como a limpeza urbana, contribuindo para a contaminação da rede hídrica por efluentes do esgotamento sanitário não coletado e por resíduos sólidos sem manejo ou disposição adequada. A realização de cortes e aterros para implantação de edificações potencializa situações de risco que se materializam no escorregamento de encostas e no desabamento de construções sem estabilidade estrutural. Dessa maneira, a configuração dos territórios social e urbanisticamente excluídos reforça situações de insegurança e de vulnerabilidade ambiental e social que penalizam pessoas e comunidades em toda Salvador.

A partir do diagnóstico realizado, e dessas ponderações, do ponto de vista do ambiente urbano, conclui-se que alguns temas se destacam como determinantes para o futuro de Salvador:

1. O enfrentamento da segregação social e territorial, que afeta a maior parte da população da cidade e tem impactos diretos na qualidade do ambiente urbano.
2. O controle dos processos de expansão sobre áreas ainda pouco adensadas, especialmente nas bacias dos rios Jaguaribe e Ipitanga, o que implica na alteração da lógica do mercado de abertura de novas fronteiras de expansão.
3. A inflexão da recorrência de algumas soluções da urbanização de Salvador, como a impermeabilização extensiva do solo para implantação do viário e de edificações em geral, a canalização de rios e córregos e a destruição dos ecossistemas nativos e das massas de vegetação antropizadas remanescentes no território.

4. A manutenção e sustentabilidade no ambiente urbano das unidades de conservação instituídas pela legislação ambiental e urbanística.
5. A integração do território insular e do território do mar, constituído pela Baía de Todos os Santos, às dinâmicas do desenvolvimento da cidade em benefício de seus habitantes e da sustentabilidade ambiental desses territórios.
6. A relação de Salvador com o espaço metropolitano.

### **3.9.2. Varredura do campo dos possíveis – ambiente urbano**

O planejamento de cidades no Brasil tem como instrumento fundamental o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), constitucionalmente definido como o marco regulatório da Política Urbana no nível local. Salvador teve seu PDDU aprovado pela Lei nº 9.069 de 30 de junho de 2016, e deve ser revisto num prazo de 8 anos, ou seja, até 2024. Apesar do horizonte temporal do plano não estar vinculado necessariamente a este prazo – se reporta a 2049, o horizonte do Plano Salvador 500 –, a periodicidade da revisão influencia o alcance das diretrizes e proposições, que focam principalmente no médio prazo. Essa abordagem permite uma certa estabilidade ao processo de planejamento, estendida também aos planos setoriais, ao regramento do uso e da ocupação do solo e ao planejamento orçamentário, porém limita a possibilidade de rupturas em favor da continuidade das políticas públicas e do pacto territorial, ou seja, mantém a reprodução das regras do ordenamento territorial e a mesma lógica de desenvolvimento urbano, especialmente nos aspectos de interesse do mercado.

O Plano Salvador 500, ao olhar para além do médio prazo e dos cenários do cotidiano, incorpora conceitualmente a possibilidade de rupturas com as forças inerciais do desenvolvimento urbano e a perspectiva de transformações. Metodologicamente, o planejamento de longo prazo põe em foco a oportunidade, e a necessidade, da construção de pautas e de agendas mais complexas relacionadas ao desenvolvimento da cidade e ao ambiente urbano. Pautas dizem respeito ao elenco de temas que compõem a discussão, e as agendas aos compromissos da sociedade com o seu futuro. Ambas se situam no campo das possibilidades, mas, principalmente, dos desafios que o plano propõe enfrentar para atingir objetivos de desenvolvimento e metas localizadas no tempo e no espaço territorial.

No caso de Salvador as altas densidades populacionais e de ocupação do solo, a incompletude e a fragmentação da urbanização, e a conseqüente exclusão da maioria da

população soteropolitana dos benefícios dessa urbanização, definem o território como um ambiente saturado, com passivos ambientais significativos, e que se mantém refém de uma agenda de problemas que não consegue se desprender do atendimento às necessidades básicas, especialmente quando se refere à população mais pobre. Ou seja, por não possibilitar a todos o acesso aos benefícios socialmente produzidos da urbanização, a cidade mantém a pobreza estrutural como uma problemática imanente ao seu desenvolvimento, o que inibe, ou posterga, a discussão de uma agenda mais ampla e mais duradoura de compromissos com o ambiente e com seus habitantes.

Para além do acesso à moradia e ao saneamento básico, a agenda de temas pertinentes ao desenvolvimento de Salvador deveria abranger, de forma qualificada, pelo menos os aspectos relacionados ao que a Organização Mundial de Saúde (OMS) define como saneamento ambiental: “o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o bem-estar físico, mental e social”. Nesse sentido, deveriam ser reforçados na pauta das discussões sobre o futuro da cidade temas como a qualidade do ar, do solo e da água, o conforto térmico e acústico, o controle da vulnerabilidade das pessoas e respectivas comunidades às patologias relacionadas ao ambiente, a gestão de impactos ambientais e a educação ambiental.

A dimensão cultural também precisa ser valorizada e considerada transversalmente na estruturação das pautas do planejamento, porque é determinante na relação dos indivíduos e das comunidades com o ambiente do qual fazem parte. A relação com as águas, a relação com a mata, a relação com as unidades de paisagem natural ou construída são ressignificadas ao longo do tempo, e esse é um processo essencialmente cultural. Muito da identidade urbana de Salvador, e a rigor de qualquer cidade, resulta da sobreposição dos muitos significados atribuídos às suas feições, que se modificam e a transformam. A valorização de territórios em detrimento de outros, as alterações nas formas de morar, de produzir e de se deslocar no espaço da cidade, a obsolescência de padrões urbanísticos e habitacionais, e a aceitação de outros induzidos pelo mercado são elementos que reconfiguram o ambiente urbano o tempo todo.

Uma pauta conservadora de planejamento, orientada apenas ao atendimento mais igualitário das necessidades das pessoas e comunidades, ainda que possa promover alguma justiça social, certamente não alterará substancialmente o estado das coisas, o que não se quer para Salvador nos seus 500 anos. Portanto, numa perspectiva de longo prazo, a ampliação dos

conteúdos e compromissos do planejamento se torna fundamental para que sejam promovidas mudanças na estrutura urbana em benefício da qualidade de vida das pessoas, e da qualidade do ambiente da cidade como o grande ecossistema que é.

Ainda que seja improvável, em qualquer cenário, a reversão de alguns processos bastante consolidados no meio urbano, é possível intervir corretivamente, ou de forma mitigatória, na precariedade dos bairros populares, na recuperação de áreas ambientalmente degradadas, e até mesmo promover alterações estruturais nas áreas densamente urbanizadas com a introdução de novos conceitos e padrões de organização do espaço da cidade e de soluções urbanísticas mais bem adaptadas aos territórios.

Em linhas gerais a problemática do ambiente urbano e as perspectivas de futuro para Salvador já fazem parte dos objetivos e diretrizes da Política Urbana institucionalizada pelo PDDU desde 2016. Há até mesmo uma convergência das diretrizes gerais e setoriais do Plano Diretor com a abordagem de alguns dos temas destacados neste texto, porém não chegam a configurar uma estratégia de desenvolvimento com resultados mensuráveis no tempo e no espaço. Também não se observa a definição de prioridades e de metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas nos horizontes estabelecidos no próprio Plano Diretor.

Entre os elementos de maior convergência, há de se destacar a estruturação do SAVAM, o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, importante instrumento de mediação da coexistência do ambiente construído com os remanescentes do ambiente natural. O sistema estabelece e hierarquiza categorias de conservação ambiental e cultural, enquadra áreas nas categorias respectivas e estabelece orientações para a regulamentação de cada uma delas. Fazem parte do SAVAM as unidades de conservação integral e de manejo sustentável, os parques urbanos, e na transição para o ambiente construído, as áreas de proteção cultural e paisagística e as praças e largos da cidade.

Mas é na legislação de ordenamento do uso e da ocupação do solo, que tem como instrumento principal a Lei nº 9.148, de 9 de setembro de 2016, que se evidenciam as maiores contradições entre as pautas mais avançadas do Plano Diretor para o ambiente urbano e a rigidez do regramento urbanístico e edilício de Salvador. Este regramento se orienta pela definição de padrões de densidade construída bastante altos em praticamente todo o território da cidade. Nas áreas de ocupação já consolidada favorece a substituição de usos por padrões mais intensivos; nas áreas ainda desocupadas, ou com baixas densidades de ocupação do solo, estimula a ocupação extensiva.

As normas da legislação de uso e ocupação do solo, embora estejam submetidas às diretrizes do ordenamento territorial previstas no PDDU, não obedecem às mesmas exigências de periodicidade para sua revisão, podendo ser mantidas no intercurso de um ou mais planos, ou seja, podem se estender até pelo menos o primeiro horizonte temporal do Plano Salvador 500, o ano de 2030.

As demarcações legais são importantes porque a estratégia de desenvolvimento que venha a ser definida pelo Plano Salvador 500, para ter eficácia programática, precisará ser alinhada ao PDDU, em cada uma de suas revisões, nos aspectos pertinentes à Política Urbana. O mesmo se pode dizer da Política Ambiental e da Política Cultural e seus respectivos instrumentos de planejamento.

### **3.9.3. Cenários para o ambiente urbano de Salvador**

#### **Cenários tendenciais para o ambiente urbano em 2030**

O quadro da pandemia do novo coronavírus introduziu inflexões na perspectiva de desenvolvimento das cidades, e no planejamento de modo geral, porque o domínio que se tinha sobre o conhecimento da realidade e de seus contextos se esgarçou em face do imponderável, da retração da economia, do isolamento social, dos novos protocolos de salubridade e da ressignificação do “estar em público”. Essa condição torna particularmente difícil, neste momento, o tratamento de tendências, porque o “normal” não é mais o mesmo e o “novo normal” ainda está por se definir. Assim, todo cenário que vier a ser traçado, mesmo no médio prazo, será essencialmente prospectivo pelo nível de incerteza que se instaurou sobre todos os processos inerentes à vida humana.

Os efeitos de uma crise recessiva sobre uma cidade já bastante penalizada pela pobreza, pelo desemprego, pela informalidade, e cuja economia se baseia no consumo de bens e serviços, não permitem um prognóstico otimista para o desenvolvimento urbano de Salvador nos próximos 10 anos. Todo o investimento necessário a uma agenda ampliada, ou mesmo conservadora, de superação das mazelas urbanísticas e ambientais acumuladas fica comprometido pelas dificuldades do financiamento público e da participação do privado.

Pelo menos na primeira metade deste período, nas esferas de governo municipal e estadual as dificuldades deverão sobrevir, principalmente, da diminuição da arrecadação de

tributos incidentes sobre serviços e sobre o consumo, mas, também, pela retração dos aportes federais ao financiamento das políticas públicas nacionais e pelo esvaziamento ou redirecionamento das linhas de crédito para o desenvolvimento urbano no âmbito internacional. Também atuará no contrafluxo o contingenciamento de recursos públicos e o seu direcionamento para a sustentação das políticas de atenção à saúde, à assistência social e à reformatação do sistema educacional, caso se prolonguem os efeitos da pandemia. Por sua vez, um ambiente de incertezas não é favorável à iniciativa privada. As empresas deverão estar mais cautelosas nos seus planos de investimento até que os cenários se estabilizem, possibilitando um mínimo de previsão.

Os impactos dessa conjuntura sobre o ambiente urbano projetam uma desaceleração dos investimentos municipais, e também estaduais, que vinham ocorrendo com certa regularidade na melhoria da infraestrutura e dos padrões urbanísticos de Salvador. Isso deve dificultar o fluxo de recursos para projetos e obras de melhoria habitacional, da mobilidade e especialmente a recuperação de áreas ambientalmente degradadas. No curto prazo ainda serão mantidos os projetos em andamento, mas toda programação poderá ser revista caso a economia urbana não consiga se recuperar rapidamente do período de estagnação e não sejam abertas novas linhas de crédito para o financiamento dos projetos urbanos.

No médio prazo, ou seja, ao fim do período de dez anos, esse cenário de desinvestimento forçado sugere efeitos contraditórios sobre o ambiente urbano. De um lado, podem ficar adiadas soluções de saneamento e de melhoria habitacional para áreas urbanisticamente precárias, o que resultará na permanência do quadro de comprometimento ambiental das bacias hidrográficas, com o efeito sistêmico a todo o ambiente da cidade, como já descrito. Por outro lado, em alguma medida poderá ser desacelerada a expansão imobiliária, o que provisoriamente diminuirá a pressão sobre as infraestruturas urbanas, os compartimentos de drenagem natural ainda preservados e sobre as unidades de conservação de modo geral. Essa desaceleração poderá vir não apenas do contingenciamento financeiro da incorporação imobiliária e da construção civil, mas, também, pela redução da demanda em razão das repercussões da crise no desemprego e da perda de renda dos potenciais consumidores do mercado formal da moradia ou de unidades para fins empresariais. Não se descarta, inclusive a possibilidade de retorno ao mercado imobiliário de unidades financiadas, cujos mutuários não tiverem condições de manter as prestações.

Uma incerteza que talvez não faça parte deste cenário é o comportamento da cidade precária diante do quadro de empobrecimento das pessoas, da economia e também do Estado



neste horizonte de dez anos. Os bairros populares de Salvador se constituem em territórios de resistência, de resiliência e de sobrevivência, o que exige adaptabilidade às circunstâncias, que nunca lhes são muito favoráveis. A pandemia escancarou a precariedade da moradia, da infraestrutura, a exiguidade e a má qualidade do espaço público, a ausência do Estado, e alertou a cidade para o fato de que a segregação socioespacial não afasta os perigos relacionados à convivência entre pessoas quando o que está em jogo é a saúde dos humanos. Mesmo diante da extrema vulnerabilidade aos efeitos da pandemia, dificilmente serão alteradas as dinâmicas desses territórios, bastante refratários aos controles da municipalidade. Nesse sentido, no curto e no médio prazo, deverão ser mantidas as tendências de adensamento do espaço construído, pelo menos até que se atinja algum nível de saturação. Apenas a presença forte do Estado, por meio da implantação ou complementação da infraestrutura, de soluções de adequação da moradia e do espaço público, associados a programas de geração de renda, poderia reverter ou desacelerar em alguma medida essa tendência, mesmo assim apenas nunca perspectiva de longo prazo.

Ainda que não seja previsto um incremento populacional significativo para Salvador no período até 2030, a produção de novas unidades domiciliares, que se manteve em ascensão nos bairros populares nas duas décadas passadas, deverá permanecer em alta, indicando uma oferta descolada das demandas populacionais, o que se justifica pelo aspecto patrimonial e pela possibilidade de renda com aluguéis. Nos bairros populares esta perspectiva de renda é bastante significativa para algumas famílias e faz parte dos arranjos financeiros que estabilizam a ausência de rendimentos regulares provenientes do trabalho.

Do ponto de vista da conservação ambiental, a tendência é de recrudescimento dos conflitos relacionados ao uso do solo, mesmo nas unidades de conservação instituídas. Os territórios vazios ou com baixa densidade de ocupação urbana ainda são anacronicamente vistos pelos agentes públicos e privados como espaços elegíveis para todo tipo de intervenção. A conservação ambiental fica em segundo plano sempre que confrontada com obras de infraestrutura ou com a implantação de grandes equipamentos públicos ou privados. As comunidades vizinhas, por sua vez, também testam permanentemente as fronteiras das áreas de conservação, expandindo-se lenta e continuamente em direção aos espaços protegidos. Esses processos exigirão monitoração e fiscalização por parte da sociedade antes que se tornem irreversíveis.

Os conjuntos de vegetação mais significativos de Salvador, remanescentes dos ambientes naturais da Mata Atlântica, estão localizados nos extremos norte e nordeste do Município, nas imediações dos vizinhos Simões Filho e Lauro de Freitas, e no território insular na Baía de Todos os Santos. Integram atualmente unidades de conservação de manejo sustentável instituídas pelo Estado da Bahia e pelo Município de Salvador na categoria de Áreas de Proteção Ambiental (APA), especificamente: APA Estadual das Lagoas e Dunas do Abaeté; APA Estadual Joanes/Ipitanga; APA Estadual Bacia do Cobre/ São Bartolomeu; APA Estadual da Baía de Todos os Santos; e APA Municipal do Vale da Avenida Assis Valente e Parque em Rede Pedra de Xangô. O retardamento da regulamentação das áreas, com a elaboração e aplicação dos respectivos planos de manejo, é uma situação que dificulta ou inviabiliza a fiscalização e a gestão das unidades. Espera-se que no horizonte de dez anos, correspondente ao primeiro cenário do Plano Salvador 500, estejam concluídas todas as regulamentações previstas.

Em síntese, mesmo que não ocorram novas inflexões nos processos em curso no desenvolvimento de Salvador, projeta-se para 2030 um agravamento do quadro ambiental caracterizado neste relatório, com algumas poucas possibilidades de melhoria localizadas, resultantes de intervenções no saneamento e na recuperação de áreas degradadas. A cidade formal, após o arrefecimento da crise econômica agravada pela pandemia, deverá retomar alguma expansão imobiliária, que estará apoiada, provavelmente, na substituição de usos de baixa e média densidade por outros mais intensivos, favorecidos por fatores locais valorizados pelo mercado. A partir do quadro atual, não se vislumbra o lançamento de grandes empreendimentos residenciais e empresariais em novas fronteiras de urbanização como ocorreu no final dos anos 2000 e no início dos anos 2010. Por sua vez, a cidade precária continuará a evoluir, ampliando a densidade construída das ocupações até o limite da saturação do espaço territorial e das possibilidades edilícias ao alcance da população. As unidades de conservação, mesmo regulamentadas, enfrentarão problemas de gestão, ameaças à sua manutenção como áreas livres da ocupação urbana, dificuldades para a sustentação e renovação dos ecossistemas, e demandarão políticas de recuperação ambiental.

### **Cenários tendenciais para o ambiente urbano em 2049**

Projetar tendências para o ambiente da cidade daqui a 30 anos, após estabelecer que o cenário para os primeiros dez anos não contemplará satisfatoriamente a reversão de situações críticas já configuradas, é confrontar o futuro de Salvador com um cenário imobilizante que deixará pouca margem para a construção de alternativas mais favoráveis à vida das pessoas no

ambiente urbano. É importante colocar em discussão em que medida os problemas ambientais vivenciados no presente poderão ser agravados pela própria inércia ou pela inação da sociedade, mas não se pode cogitar a continuidade indefinida desses processos, porque sua persistência colocaria em risco a própria sobrevivência das pessoas no ambiente da cidade. Portanto, haverá algum espaço de mediação em que soluções serão pensadas e adotadas para o enfrentamento das situações e possíveis transformações.

As cidades se transformam continuamente e estão submetidas não apenas aos processos endógenos, mas, também, a todo um conjunto de fatores e contextos externos. Salvador chega ao final dos anos 2020 acumulando um quadro preocupante de problemas urbanísticos, habitacionais e ambientais, que já foram qualificados ao longo deste texto. Possivelmente esse quadro deva se manter na primeira metade da próxima década, até como resultado do contexto da pandemia, mas poderá apresentar sinais de melhoria até 2030, quando já poderão estar articuladas estratégias de reação pelo planejamento governamental e também pelo privado, com o devido aporte de recursos.

Apesar do quadro atual ser pouco auspicioso para se prever a ampliação das pautas ambientais, alguns instrumentos de planejamento, que estão sendo elaborados, podem vir a contribuir na problematização do desenvolvimento urbano em face das demandas ambientais presentes e futuras. Dentre estes instrumentos, o Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (PMAMC), que tem por objetivo definir ações prioritárias para a cidade alcançar o objetivo de ser uma cidade zero carbono até 2049, compromisso assumido por Salvador, além de prevenir e se adaptar ao impacto das mudanças climáticas no nível local. Outro importante instrumento é o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA), que se encontra nos estágios iniciais de sua elaboração.

**Quadro 3.19 - Quadro-síntese - Situação atual e cenários tendenciais – 2030 e 2049 – Ambiente Urbano**

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
<b>Ampliação da agenda do planejamento urbano na perspectiva de longo prazo</b>	A ampliação dos conteúdos e compromissos do planejamento se torna fundamental para que sejam promovidas transformações na	O planejamento do desenvolvimento urbano de Salvador vem se orientando por uma pauta de temas, ou problemas, voltada principalmente para o atendimento das	No curto e no médio prazo, a crise recessiva, agravada pela pandemia dificultará a abordagem de uma agenda ampliada, ou mesmo conservadora,	Possivelmente o quadro recessivo não deve se prolongar para além de 2030, quando já poderão estar bem articuladas estratégias de reação pelo planejamento

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
	<p>estrutura urbana em benefício da qualidade de vida das pessoas e do ambiente da cidade.</p>	<p>necessidades básicas das pessoas e comunidades. Ainda que possa promover alguma justiça social, essa abordagem não possibilita alterar substancialmente o estado das coisas, mantendo situações de exclusão e de desigualdade na relação com o ambiente da cidade.</p>	<p>de superação das mazelas urbanísticas e ambientais acumuladas em Salvador em razão das dificuldades do financiamento público e da participação do privado.</p>	<p>governamental e pelo privado, possibilitando a recuperação mais abrangente das pautas de desenvolvimento.</p>
<p><b>Enfrentamento da segregação social e territorial</b></p>	<p>O enfrentamento da segregação social e territorial se constitui num dos principais desafios do planejamento de Salvador. O ambiente construído da cidade resulta de uma urbanização fragmentada, incompleta, e em sua maior parte precária, que mantém uma lógica de reprodução de desigualdades socioeconômicas e territoriais cujos efeitos impactam diretamente a qualidade de vida das pessoas e do ambiente urbano.</p>	<p>A configuração da cidade precária reforça a insegurança e a vulnerabilidade social e ambiental que penalizam pessoas e comunidades em toda Salvador pelo pouco acesso às oportunidades de trabalho e de geração de renda, assim como à moradia digna e aos serviços urbanos de infraestrutura, especialmente o saneamento básico. A urbanização precária dos bairros populares dificulta a implantação das redes e a operação de serviços como a limpeza urbana, contribuindo para a contaminação da rede hídrica por efluentes do esgotamento sanitário não coletado e por resíduos sólidos sem manejo ou disposição adequada. A realização de cortes e aterros para implantação de edificações potencializa situações de risco como o escorregamento de encostas e o</p>	<p>No médio prazo, sem a possibilidade de uma ação efetiva e intensiva da municipalidade sobre os territórios precários, por meio de medidas de planejamento, de implantação ou concertação da infraestrutura e do controle da ocupação do solo, deverão ser mantidas as tendências de adensamento do espaço construído e o consequente agravamento do quadro de vulnerabilidade social e ambiental.</p>	<p>No longo prazo, caso seja possível viabilizar uma agenda regular de investimentos públicos em projetos e obras de regularização de áreas precárias, será possível mitigar parcialmente os efeitos desse tipo de ocupação no território de Salvador. Em razão da extensão e da complexidade dos problemas envolvidos nessa regularização, não se prevê, mesmo no horizonte de 2049, a superação de todos os problemas.</p>

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
		desabamento de construções sem estabilidade estrutural.		
<b>Processos de expansão e de renovação urbana</b>	A política urbana de Salvador, por meio de seus principais instrumentos de planejamento e de ordenamento territorial (PDDU e LOUOS) está orientada para a ampliação das densidades construtivas em praticamente todo o território da cidade.	<p>Apesar do quadro de comprometimento extensivo e intensivo do território de Salvador com altas densidades populacionais e de ocupação do solo, o ordenamento territorial e o regramento do uso e ocupação do solo sinalizam para a ampliação das densidades construídas em praticamente toda a zona de ocupação urbana.</p> <p>Nas áreas de ocupação já consolidada favorece a substituição de usos por padrões mais intensivos; nas áreas ainda desocupadas, ou com baixas densidades de ocupação do solo, estimula a ocupação extensiva.</p> <p>Seria importante o controle dos processos de expansão urbana sobre áreas ainda pouco adensadas, como as bacias dos rios Jaguaribe e Ipitanga.</p> <p>Por sua vez, os processos de substituição de usos geram oportunidades de renovação do espaço urbano, mas, também, resultam no adensamento populacional e de área construída e potencializam conflitos ambientais.</p>	<p>Após o arrefecimento da crise agravada pela pandemia, a cidade deverá retomar a expansão imobiliária possivelmente bem antes de 2030. Entretanto, a partir do quadro atual, não se vislumbra em Salvador o lançamento de grandes empreendimentos como ocorreu no final dos anos 2000 e no início dos anos 2010. A retomada estará apoiada principalmente na substituição de usos de baixa e média densidade por outros mais intensivos, favorecidos por fatores locais valorizados pelo mercado. Também estarão em curso programas de recuperação de áreas urbanisticamente degradadas com ocupação planejada para novos usos, especialmente nas áreas centrais, e projetos de Retrofit para adaptação de edificações obsoletas para novos usos.</p>	<p>As novas fronteiras de urbanização no espaço metropolitano estarão definitivamente fora do território de Salvador, que deverá estar vivenciando uma diminuição no número de residentes e o envelhecimento da sua população. Esse quadro, possivelmente, resultará na obsolescência de parte significativa do patrimônio imobiliário construído na segunda metade do século vinte, constituído por unidades de moradia destinadas a um perfil demográfico completamente diferente do perfil de então. Mediante Retrofit, ou solução equivalente, as edificações serão adaptadas para novos usos, incorporando a tecnologia e as soluções da contemporaneidade.</p>

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
<p><b>Regulamentação das unidades do SAVAM - Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural de Salvador</b></p>	<p>O SAVAM, integrante do PDDU, é o principal instrumento de mediação da coexistência do ambiente construído com remanescentes do ambiente natural. O sistema estabelece e hierarquiza categorias de conservação ambiental e cultural, delimita e enquadra áreas nas categorias respectivas e estabelece orientações para a regulamentação de cada uma delas. Fazem parte do SAVAM as unidades de conservação integral e de manejo sustentável, os parques urbanos e as áreas de proteção cultural e paisagística, além das praças e largos da cidade.</p>	<p>Quatro anos decorridos desde a aprovação da lei do PDDU, poucas áreas foram objeto de estudo com vistas à definição e regulamentação do manejo. O retardamento da regulamentação, com a elaboração e aplicação dos respectivos planos de manejo, ou instrumento equivalente, é uma situação que dificulta ou inviabiliza a fiscalização e a gestão das unidades.</p>	<p>Espera-se que no horizonte de dez anos estejam concluídas as regulamentações previstas. A conclusão e operacionalização do Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA) deverá convergir positivamente para o fortalecimento da conservação ambiental, com a definição de estratégias de médio e longo prazos e novos instrumentos de gestão.</p>	<p>Mesmo regulamentadas, as unidades de conservação poderão enfrentar problemas de gestão, como também os riscos relacionados às pressões da urbanização e à sustentabilidade ambiental em decorrência de fatores biológicos e climáticos. Alterações no clima local poderão resultar em eventos extremos que poderão alterar a sustentabilidade dos ecossistemas, inclusive comprometendo a sua sobrevivência.</p>
<p><b>Qualidade ambiental das bacias hidrográficas e de drenagem natural</b></p>	<p>Altas densidades demográficas e de ocupação do solo, e usos inadequados nas cabeceiras dos rios comprometem a qualidade das águas e a sustentabilidade dos ecossistemas naturais das bacias.</p>	<p>O território de Salvador se configura atualmente como um ambiente saturado e com passivos ambientais significativos, resultante de altas densidades populacionais e de ocupação do solo e da incompletude e fragmentação da sua urbanização que exclui a maioria da população soteropolitana. Nas cabeceiras e no curso médio dos rios,</p>	<p>Os impactos da pandemia sobre a economia urbana projetam uma desaceleração dos investimentos públicos e privados que vinham ocorrendo com certa regularidade na melhoria da infraestrutura, dos padrões urbanísticos e habitacionais e na recuperação de áreas ambientalmente degradadas. No curto</p>	<p>Superados os problemas relacionados à pandemia, o quadro ambiental das bacias de Salvador poderá apresentar sinais de melhora a partir de 2030, quando já deverão estar articuladas estratégias de recuperação pelo planejamento governamental e também pelo privado, com o devido aporte de recursos.</p>

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
		<p>as altas densidades populacionais e de ocupação do solo comprometem todo o ecossistema e fazem com que os problemas ambientais se estendam até o litoral, onde se localizam os bairros mais bem infra estruturados e valorizados pelo mercado imobiliário. A melhoria do quadro ambiental das bacias depende de investimentos significativos em infraestrutura de saneamento e recuperação de áreas degradadas.</p>	<p>prazo ainda serão mantidos os projetos em andamento, mas toda programação poderá ser revista caso a economia urbana não consiga se recuperar rapidamente do período de estagnação e não sejam abertas novas linhas de crédito para o financiamento dos projetos urbanos.</p>	
<p><b>Conservação ambiental do território insular e do território do mar, constituído pela Baía de Todos os Santos</b></p>	<p>Fazem parte do Município de Salvador um conjunto de ilhas (Frades, Maré, Bom Jesus dos Passos e Santo Antônio) e uma porção da Baía de Todos os Santos. Estes territórios demandam políticas específicas para que, respeitadas as suas especificidades ambientais e culturais, possam ser integrados às dinâmicas do desenvolvimento de Salvador em benefício de seus habitantes e da sustentabilidade ambiental.</p>	<p>Em razão da distância da sede municipal, a conservação ambiental nas ilhas de Salvador é fraco controle da municipalidade sobre os processos locais, especialmente os resultantes da ação das comunidades, mas também decorrentes da ação empresarial. Na Baía de Todos os Santos, a contaminação dos ambientes costeiros e marinhos por resíduos petroquímicos e metais pesados provenientes de usos industriais e portuários com manejo inadequado, constitui um passivo ambiental que exige políticas específicas de remediação. Por sua vez, o ambiente estuarino entre a Enseada dos Tainheiros e a Enseada do Cabrito encontra-se degradado</p>	<p>As ilhas de Salvador vêm passando há alguns anos por processos de transformação ambiental e urbana decorrentes de projetos empresariais com foco no turismo ambiental e de lazer. Nos próximos dez anos esse projeto deverá estar consolidado na Ilha dos Frades e nas ilhas próximas (Bom Jesus dos Passos e Santo Antônio) com grande possibilidade de gentrificação e sem um controle mais efetivo da municipalidade. Os efeitos da contaminação das águas da Baía por agentes químicos de alta toxicidade são cumulativos no ambiente, de modo que a tendência é de agravamento do</p>	<p>Alterações climáticas poderão comprometer o ambiente das ilhas e a sustentabilidade ambiental dos projetos de turismo, como também estender para uma faixa maior do ambiente costeiro os problemas de contaminação das águas por agentes químicos, tornando ainda mais vulneráveis as populações desses ambientes.</p>

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
		em decorrência da supressão da vegetação de mangues e da contaminação das águas por agentes químicos de alta toxicidade provenientes de lançamentos industriais e pela liberação de grandes cargas de efluentes domésticos resultantes da ocupação humana. Os problemas relacionados à poluição da Baía de Todos os Santos, assim como os efeitos na salubridade dos territórios e na segurança das pessoas, não podem ser resolvidos apenas no âmbito local, porém Salvador não pode se omitir na busca de soluções.	quadro de comprometimento ambiental sem que cessem as atividades da fonte da contaminação e possam ser adotados procedimentos de remediação ambiental. No caso de Itapagipe, a remediação poderia ser adotada considerando que cessou há algumas décadas o lançamento de efluentes industriais.	

### 3.10. Habitação de Interesse Social: considerações iniciais, varredura do campo dos possíveis e cenários

#### 3.10.1. Considerações iniciais sobre habitação de interesse social na relação com as dinâmicas de produção da cidade

O uso habitacional é responsável por grande parte do consumo do solo urbano e a provisão de moradia para a população reporta-se à própria produção da cidade. Considerando isso, é importante que a gestão urbana esteja articulada com as políticas de produção de habitação, ou, em outras palavras, as políticas habitacionais sejam sobretudo políticas urbanas e não sejam limitadas à produção de unidades habitacionais, como historicamente se deu nas políticas públicas dirigidas ao setor, a exemplo da produção associada ao Banco Nacional de Habitação (BNH), Habitação e Urbanização da Bahia S/A (Urbis) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).



O acesso da população de baixa renda à moradia em Salvador, esteve historicamente vinculado a processos de parcelamento improvisado, autoconstrução e autourbanização envolvendo processos de ocupação coletiva de terras urbanas, loteamentos clandestinos e outras formas de produção de habitação precária, que constituem ocupações irregulares na área urbana. Irregulares no sentido de que tais assentamentos se constituíram sem obedecer aos parâmetros urbanísticos estabelecidos e cresceram e se consolidaram fora das regras de segurança e conforto estabelecidos pelo poder público para edificações, parcelamento e infraestrutura e portanto, sem a correspondente e correlata ação do poder público. O PDDU promulgado em 2016 reconhecendo esta situação propôs uma ampliação das áreas reconhecidas como espaços urbanos que demandarão políticas, planos e leis específicas.

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

As ZEIS são aqui consideradas como *proxy* das áreas precarizadas da cidade, ainda que considera-se que em futura revisão do plano diretor estudos detalhados examinem a hipótese da existência de outras áreas precarizadas não reconhecidas como ZEIS, assim como ZEIS que não apresentem, necessariamente, situações de precariedade, mas guardem condições de vulnerabilidade, a pressões imobiliárias, por exemplo, que a prudência demande mantê-las protegidas por este instrumento. Dados compilados pela CONDER (2016), a partir do censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010), apontam para uma população de mais de um milhão e meio de habitantes (1.512.815) como residentes em ZEIS, com algumas zonas abrigando população de cidades médias, como por exemplo a ZEIS Nordeste de Amaralina, com 73.084 habitantes. Se considerado que o mesmo censo de 2010 registrou para o município de Salvador uma população de 2.676.606 habitantes, tem-se que 56,5% da população de Salvador residem em zonas especiais que demandariam legislação urbanística específica.

O outro lado desta leitura é a constatação de que os espaços regulados por parâmetros do zoneamento geral do PDDU e LOUOS abrigam um pouco mais de 40% da população da cidade. Estes habitantes, que residem nos espaços regulados por esses parâmetros conseguem acesso à moradia predominantemente através do mercado imobiliário adquirindo habitações produzidas de forma empresarial. Estes moradores formam o mercado consumidor desta mercadoria específica - habitação - que tem sido historicamente elemento fundamental de estruturação socioespacial do espaço intraurbano. Embora a provisão da moradia pelo mercado atenda somente a uma parte dos moradores de metrópoles como Salvador, este processo tem um profundo impacto na estruturação do espaço urbano como um todo. O preço da terra urbana atua como filtro ao acesso dos diferentes grupos sociais às diversas regiões da cidade, dado que a produção empresarial da moradia procura alcançar uma sobrevalorização dos preços dos imóveis, em grande medida resultada da diferenciação espacial produzida por uma lógica de atribuição de valor, inclusive simbólico.

Com lógicas combinadas e contraditórias, esses processos precisam ser observados na sua complexidade para que se possa evidenciar as raízes das desigualdades sociais e espaciais, o que significa dizer que o enfrentamento da problemática habitacional da cidade não pode estar descolado da abordagem das dinâmicas de produção da cidade. Esse olhar para os macroprocessos urbanos produtores de desigualdades inclui a própria legislação urbanística e os arranjos promotores dos projetos estruturantes, inclusive nos projetos de mobilidade, de regeneração urbana e de estruturação das centralidades, na regulação da valorização do solo e acentuação dos processos de segregação.

A segregação socioespacial que resultou, numa análise esquemática baseada em Carvalho e Pereira (2008), na ocupação do vetor Orla pelas moradias produzidas empresarialmente para camadas de renda média e alta, do Miolo pelas moradias cuja produção foi promovida pelo Estado no século passado, ressalvada que as bordas dos conjuntos habitacionais do Miolo foram ocupadas por moradias autoconstruídas tal como o Subúrbio Ferroviário, tende a não mudar significativamente nas próximas décadas, a não ser com o crescimento das moradia em condomínios fechados verticais e horizontais, que podem ser implantados em qualquer zona da cidade, tendo como requisito central acessibilidade por automóvel assegurada.

A segregação socioespacial de modo geral não é tratada nem pelo sistema jurídico brasileiro e pouco pelos códigos urbanísticos. Os processos de segregação socioespacial são

resultados de dinâmicas relacionadas à valorização da terra urbana, do ambiente construído, da macroacessibilidade, bem como da própria legislação. Marques (2005) afirma que o conceito de segregação em termos socioespaciais envolve pelo menos três significados distintos: o primeiro, a segregação denota apartação e isolamento, podendo estar ligado à formação de guetos ou enclaves; no segundo segregação significa desigualdade de acesso em todos os sentidos; no terceiro segregação implica separação ou homogeneidade interna e heterogeneidade externa na distribuição dos grupos sociais no espaço urbano. Segundo Sabatini (2003) devemos considerar a segregação como um fenômeno, não um problema, dado que é parte constitutiva da realidade social, como um processo e não uma situação, e se apresenta em distintas dimensões, neste sentido demanda políticas públicas distintas e específicas.

Salvador é cidade marcada por um processo de macrossegregação e por desigualdades muito intensas entre os três grandes vetores de expansão, aspecto discutido e detalhado no Caderno 1, que se definiram e consolidaram a partir dos anos 1960 (somando-se à antiga área central) com a expansão econômica, populacional e urbana e a modernização e metropolização da velha capital baiana: a Orla Marítima Norte, o denominado “Miolo” e o Subúrbio Ferroviário, no litoral da Baía de Todos os Santos. Como diversos estudos têm constatado (Carvalho e Pereira, 2008; Costa Silva, 2016; Santos, 2016; Carvalho, 2018), as condições e as diferenças existentes entre esses espaços afetam significativamente as condições de vida dos seus moradores.

### 3.10.2. Varredura do campo dos possíveis

A redução do papel do Estado como agente ativo no equacionamento das necessidades habitacionais e a expectativa que essas carências venham a ser resolvidas pelo mercado privado como provedor de moradias tornará muito difícil a resolução dos passivos históricos existentes em Salvador. Programas de promoção de habitação social que visem a produção de unidades habitacionais em terrenos de baixo custo, como o MCMV, levaram a periferação e a extensão fragmentada do tecido urbano, além de acentuarem os processos históricos de segregação socioespacial.

O fato de se ter, em Salvador, a maioria da população morando em áreas não produzidas pelo mercado imobiliário e com regramentos específicos, e a existência de habitações e infraestrutura urbana precárias, bem como riscos socioambientais altos, torna central para possibilitar a construção de futuro melhor para a metrópole, a formulação de políticas e programas específicos para essa população de cunho progressivo, ou seja, com continuidade assegurada pela permanente alocação de recursos. Uma abordagem do problema habitacional do Município certamente irá demandar planos de bairro, regularização fundiária, saneamento, requalificação das moradias, dentre outras ações, conforme situação específica, mas essas ações despregadas de uma estratégia de redução das desigualdades socioespaciais e de reversão das lógicas segregadoras de produção da cidade serão inexpressivas, como a história até então mostrou.

Ações de regularização fundiária e de melhorias habitacionais em curso se apresentem como iniciativas de grande relevância, mas não se inserem em um planejamento mais abrangente e integrado para o enfrentamento do extenso e complexo problema habitacional do Município. Iniciativas nesse sentido são observadas na composição do IDESH e no esboço de um plano de ação para as ZEIS, com ações em execução em seis áreas. Coloca-se como um passo importante a demandar, diante da pandemia do coronavírus, um olhar mais aproximado do território, incorporando outras variáveis que permitam evidenciar e enfrentar os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais em Salvador.

A atual pandemia do coronavírus, que tem no Brasil e no mundo como principal resposta, na inexistência de vacinas, políticas de distanciamento social que são praticamente inviáveis na situação em que vivem os habitantes das ZEIS: domicílios pequenos, muitos com 1 a 3 cômodos; altas densidades demográficas e domiciliares; logradouros públicos sem infraestrutura adequada (pavimentação, drenagem, calçadas), explicita a histórica omissão do

estado no encaminhamento de políticas e programas para essas áreas, que resultou em difíceis condições de vida - moradia e infraestrutura – para a maioria da população, evidenciando a expressiva necessidade de investimento na requalificação do ambiente construído de mais de metade da população de Salvador.

Com uma ocupação extensiva e alto valor do solo, não é certo que o enfrentamento do déficit habitacional existente no Município, estimado em 98.367 unidades habitacionais em 2014, será resolvido no seu território. Embora os dados revelem a existência de representativo estoque de imóveis subutilizados e não utilizados as políticas públicas no campo até hoje desconsideraram esse potencial. Esse é um ponto crítico a tensionar perspectivas de enfrentamento do déficit habitacional.

### **3.10.3. Cenários**

#### **Cenários tendenciais da habitação de interesse social para 2030**

Salvador no final da segunda década do século XXI passou por transformações comuns às grandes metrópoles brasileiras e latino-americanas. Processos que resultaram em fragmentação socioespacial em diversas escalas. Como tendências genéricas às metrópoles latino-americanas Ciccollella (2015), registra o surgimento de novos distritos de negócios, densificação das áreas centrais, formação de corredores de serviços, expansão descontínua de periferias, produção de novas formas de suburbanização residencial. Além destas tendências gerais podemos acrescentar ainda: o esvaziamento, deterioração e gentrificação de áreas próximas ao centro tradicional; edificação de equipamentos de impacto na estrutura urbana, como grandes shopping centers, arenas esportivas, complexos empresariais; a difusão de novos padrões habitacionais para as camadas com rendas médias e altas e que resultam na proliferação de condomínios verticais e horizontais que reforçam o processo de autosegregação desses segmentos, bem com de fragmentação do espaço urbano; a construções de conjuntos habitacionais promovidos por políticas públicas, para camadas de menor renda em espaços peri-urbanos, pouco urbanizados e distantes dos centros de consumo, serviços, de equipamentos urbanos e de empregos.

A cidade de Salvador tende a reproduzir no curto e médio prazos a lógica de crescimento e adensamento orientada pelo mercado. O setor imobiliário, portanto, continuará a desempenhar um papel de protagonista no direcionamento do desenvolvimento urbano, embora no momento

seja impossível prever o desempenho do mercado, que depende de oferta de crédito, e os cenários econômicos pós-pandemia são todos recessivos no curto e médio prazo. O baixo dinamismo da economia de Salvador torna a produção da cidade um grande motor da economia municipal e reforça o papel das “máquinas de crescimento” urbano que direcionam seu poder de pressão na remoção dos entraves à mercantilização da terra urbana e da cidade. O mais recente aparato normativo federal da regularização fundiária, que tem no âmbito municipal a sua reprodução, pode favorecer esse direcionamento, com implicações, inclusive, na perda de áreas públicas e promoção de processos de gentrificação.

O crescimento atual se baseia no abandono de áreas mais antigas como o centro tradicional e a concentração em “novas” áreas expandindo sempre que possível a fronteira do crescimento com tipologias diferenciadas conforme as possibilidades, disponibilidades, acessibilidade e flexibilidade da legislação urbanística. Esse processo caminha no sentido da expansão difusa da RMS a partir de Salvador, diante do alto valor do solo na cidade e do progressivo esgotamento de terras para grandes empreendimentos habitacionais. Essa condição impõe limites à produção de habitação de interesse social em Salvador, o que certamente condiciona o enfoque a ser dado na política habitacional do Município.

A organização socioespacial da metrópole é em parte produto e, em parte, resultado da atuação dos agentes, empresariais ou não, envolvidos na produção da moradia. Os agentes associados à produção empresarial da habitação hoje tem atuação além das fronteiras municipais, existindo hoje empresas globalizadas atuando no setor habitacional e em curso processos de financeirização da produção habitacional, através de mercados de financiamento, fundos imobiliários, o que torna ainda mais complexa a gestão urbana.

Existem, em outra perspectiva, sinais de interesses privados em imóveis no Centro Histórico, à medida que programas de regeneração avançam, o que certamente poderá acelerar processos de gentrificação já observados na área central. O protagonismo do capital imobiliário levará a um aumento da pressão pela flexibilização do uso e superocupação das áreas urbanas centrais. As áreas periurbanas onde a ocupação se dá com tipologias de baixa densidade, resultando em formas urbanas dispersas, demandarão também regulação no seu uso e ocupação, o que será difícil implementar pela fraca ou inexistente coordenação estatal metropolitana e pelo padrão de governança conflitiva entre os entes da federação.

A ausência de instâncias de governança metropolitana ou regional, ou seja de uma coordenação estatal, pública e institucional da ocupação e uso do solo na RMS e na

macrorregião metropolitana, deverá aumentar o consumo do solo e acirrar conflitos entre as demandas por: urbanização de todos os lugares acessíveis; e por preservação de áreas de valor ambiental, mananciais, agricultura urbana ou periurbana. Com a inexpressiva produção de programas habitacionais promovidos pelo Estado que garantam a provisão de moradia e infraestrutura para as demandas de expansão das camadas populares no espaço intraurbano - MCMV, PAC I, PAC II -, se considerado o tamanho da demanda que pode ser quantificada, ainda que aproximadamente, pela dimensão da população que habita em áreas e bairros qualificados como ZEIS pelo PDDU, a produção não-capitalista da habitação ocupará os espaços interintersticiais periféricos nas franjas da metrópole.

Os padrões de urbanização e a concentração de renda que têm marcado o desenvolvimento de países como o Brasil tem levado a uma enorme concentração das oportunidades de emprego e renda no centro das cidades e nos seus bairros afluentes. Com isso a distribuição dos estabelecimentos e dos empregos no espaço urbano termina por se somar às desvantagens educacionais, à estreiteza das redes sociais (reduzidas por um relativo isolamento e limitadas, por vezes, a vizinhos e famílias nas mesmas condições de vulnerabilidade), e à discriminação racial e social contra os residentes em bairros percebidos como degradados e violentos, reforçando os efeitos adversos das condições de segregação.

A “geografia de oportunidades”, com a concentração de postos de trabalho socialmente protegidos nos espaços privilegiados de cidade, se soma aos efeitos adversos da moradia em áreas populares e segregadas (como a precariedade da infraestrutura urbana e digital, a estreiteza das redes sociais, os preconceitos e discriminações de ordem social, racial e territorial) contribuindo para dificultar a incorporação produtiva dos seus residentes. Notadamente no caso dos jovens, dos negros, das mulheres, daqueles dotados de menor escolaridade e dos que somam alguns desses atributos, como os jovens negros do sexo masculino, com poucos anos de estudo. A atual pandemia de Covid-19 só fez amplificar esse efeitos e a expectativa que se forma pela análise dos dados (que ainda são insuficientes, mas já reveladores) é que a população dos bairros populares seja fortemente impactada e tenda a sentir os seus efeitos em um horizonte de prazo mais largo.

Diante do passivo atualmente observado em relação às condições de moradia da maior parte da população soteropolitana dificilmente qualquer alteração representativa desse quadro no curto e médio prazos será possível. Ações de melhoria habitacional em curso, cuja imprescindibilidade ficou ainda mais evidenciada na pandemia, podem ser comprometidas pela

retração de investimentos. Iniciativas em curso de regulamentação e elaboração de projetos urbanização de ZEIS podem não ter continuidade em um quadro econômico de escassez de recursos.

Como a história mostra, contextos de crise econômica ensejam flexibilização de parâmetros e outras iniciativas governamentais para o incentivo a investimentos privados na cidade, o que poderá acentuar processos de gentrificação. As ZEIS situadas nas áreas de influência dos sistemas de mobilidade de alta e média capacidade e especificamente aquelas coincidentes com a incidência da Transformação Urbana Localizada (TUL) e Operação Urbana Consorciada tendem a ser mais impactadas. Mais do que uma tendência, o planejamento habitacional no pós-pandemia coloca-se como uma necessidade, que, caso se concretize, poderá ter repercussão na forma de abordar o problema no longo prazo.

### **Cenários tendenciais da habitação de interesse social para 2049**

Uma tendência de futuro que parece predominante é que, considerando a inexistência de políticas que combatam a segregação bem como a dominância do mercado imobiliário na estruturação do espaço metropolitano, a segregação socioespacial continuará presente na estrutura da cidade na metade do século XXI, com a coexistência de padrões antigos de segregação (Centro x Periferia) e mais atuais (Cidade dos Muros) e reprodução e reforço de um espaço urbano segmentado, de tecidos urbanos homogêneos, expressos em padrões de edificação e de grupos sociais também homogêneos, de alta densidade nas áreas centrais e de baixa densidade na expansão dispersa periurbana. Os parcelamentos tenderão cada vez mais a se organizar na forma de áreas segregadas fisicamente, com controle de acesso e fronteiras muradas.

A existência de dois movimentos de expansão urbana, como antes abordado, um de reforço à centralidade com um adensamento das áreas centrais de Salvador pelos incorporadores que atuam para o mercado de média e alta renda, e um outro movimento de periferização dos incorporadores que atuam no sub-mercado de moradia promovido pelo Estado e dos incorporadores que atuam em projetos de baixa densidade como os condomínios horizontais deve continuar nas próximas décadas. Possivelmente esse processo reforce ainda mais no longo prazo, a tendência de atendimento do déficit habitacional de Salvador em municípios da periferia da metrópole, a menos que haja uma inflexão da política habitacional no sentido de



aproveitamento de vazios construídos e ruínas em bairros do CAS em processo contínuo e crescente de deterioração.

Obviamente, qualquer projeção de tendência de longo prazo situa-se no campo das conjecturas e inscrevem muitas incertezas. As repercussões nos âmbitos econômico, social, cultural da crise produzida pela pandemia do coronavírus certamente serão observadas com maior evidência no curto e médio prazos, mas podem ensejar processos e políticas mais duradouros. Uma hipótese, mais do que tendência, por não encontrar evidências na atual conjuntura de crise sanitária, econômica e política, mas que pode se mostrar plausível no longo prazo, é uma maior atenção dos governos às áreas mais precarizadas da cidade, o que poderá se apresentar tanto como uma política pública de reconhecimento da legitimidade e afirmação territorial, mediante planejamento mais próximo das expectativas dos moradores, quanto nos modelos higienistas e, portanto, regressivos em relação às orientações da política urbana brasileira vigente. Essa possibilidade não se vislumbra para a próxima década diante da retração de investimentos em políticas e projetos sociais, inclusive de expansão da infraestrutura, mas em um horizonte mais largo é possível vislumbrar.

Considerando, como colocado antes, que os processos de produção da cidade seguirão a mercê das estratégias do mercado e que historicamente os momentos de crise ensejam articulações entre o setor privado e o setor público na abertura de frentes de expansão imobiliária é razoável pensar que tal lógica pode se reproduzir nos processos de recuperação da crise atual. Em tal perspectiva, os investimentos públicos dificilmente serão canalizados para urbanização de ZEIS, a não ser que tais interesses privados se defrontem com obstáculos que incluam contrapartidas para essas áreas, o que pode significar, em outro sentido, processos de gentrificação e desposseção. Considerada essa hipótese é plausível visualizar pressões imobiliárias e para substituição de usos em ZEIS localizadas em áreas centrais, regularizadas por meio de título pleno, caso não sejam adotadas medidas que impeçam ou dificultem tais processos.

**Quadro 3.20 - Quadro-síntese dos cenários da habitação de interesse social**

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
<b>Enorme passivo existente de regulamentação, regularização fundiária e urbanização de ZEIS.</b>	Existência de 234 ZEIS em Salvador, com características e estágios de consolidação distintos que demandam uma estratégia de regulamentação, regularização fundiária e provisão de infraestrutura, equipamentos sociais e culturais, além de melhorias habitacionais. Com a pandemia	Iniciativas de regulamentação e regularização encontram-se em andamento, mas existe a demanda de um planejamento mais abrangente elaborado com a participação de lideranças das diversas áreas para a definição de uma estratégia de ação continuada nessas áreas, a partir de estudos já existentes, a exemplo do trabalho elaborado pelo Instituto Polis, que dentre outras contribuições propõe um índice que permite uma abordagem comparativa considerando vulnerabilidades e riscos.	Retração de investimentos cria dificuldades para a implementação de ações estruturantes de urbanização. Tendência à continuidades de medidas como a regulamentação das áreas e titulação de imóveis, sem uma abordagem mais ampla da questão. O cerne do problema, que passa por uma lógica de produção da cidade orientada pelo mercado e que produz escassez e desigualdade dificilmente será enfrentado.	Recuperação da capacidade relativa de investimentos frente ao período anterior pode resultar em alguma inflexão no sentido de uma política mais permanente e progressiva de urbanização de ZEIS. Nesse horizonte, os impactos das estruturas de mobilidade nas ZEIS serão mais evidentes, o que pode ampliar ainda mais situações e contextos de vulnerabilidade e riscos.
<b>Regularização fundiária e melhoria da infraestrutura em comunidades tradicionais.</b>	Extensa agenda de regularização fundiária a ser cumprida nos bairros e comunidades populares de toda Salvador. As comunidades tradicionais e quilombolas são prioritárias, assim como os terreiros de candomblé.	Demanda histórica das comunidades quilombolas da Ilha de Maré de regularização fundiária que inclui a emissão de título de propriedade coletiva, e urbanização das ocupações precárias de toda a ilha, com solução para os problemas de drenagem e para o esgotamento sanitário. A regularização urbanística e fundiária das comunidades do Centro Histórico é uma prioridade para superação das situações de risco ambiental e também risco social. Contorno/Vitória. Comunidades como a Gamboa e Unhão encontram-se com processo de	Processos de regularização de terras em comunidades tradicionais possivelmente continuarão na prioridade governamental, inclusive por força da lei, na próxima década, a depender da capacidade de pressão das próprias comunidades, e dos interesses envolvidos. A provisão da infraestrutura, entretanto, é incerta, diante da conjuntura de escassez de recursos que deve perdurar. O fato de muitas dessas comunidades estarem situadas em áreas de interesse do capital imobiliário pode, contraditoriamente, ser	As tendências observadas para 2030 possivelmente se reproduzirão nas décadas seguintes. Entretanto, processos de gentrificação poderão ocorrer a depender de como será encaminhado o processo de regularização das terras, anulando total ou parcialmente os propósitos que ensejam a regularização desses territórios, sendo portanto necessário que se vislumbre as possíveis pressões imobiliárias nesse horizonte de longo prazo.

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
		<p>regulamentação e regularização em andamento.</p> <p>A comunidade Quilombo Tororó é remanescente de antigos quilombos da região e está demarcada no PDDU como prioritária para a regularização, em razão das pressões da Marinha do Brasil quanto à localização em área de sua dominialidade e pela utilização de recursos naturais pelos moradores para sua subsistência.</p> <p>Coloca-se também urgente a regularização fundiária das comunidades de Paramana/ Torto e Costa de Fora, localizadas na Ilha dos Frades, diante dos processos de gentrificação e dos frequentes conflitos com o proprietário do restante da ilha.</p> <p>A regularização de terreiros de candomblé é uma reivindicação histórica do povo de santo. Alguns terreiros foram reformados na última década, mas ainda persiste um enorme passivo a ser enfrentado, o que requer planejamento que considere as especificidades desses lugares e coloque a salvaguarda cultural como princípio e diretriz para as ações nesses territórios.</p>	<p>um elemento definidor dessa priorização.</p> <p>Quanto aos terreiros de candomblé, não há iniciativas em curso que indiquem o encaminhamento de ações de regularização de melhorias, apesar da importância cultural, social e ambiental desses territórios.</p>	

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
<b>Impactos de instrumentos urbanísticos promotores de transformações urbanas nas ZEIS</b>	A sobreposição de instrumentos urbanísticos potencialmente promotores de gentrificação, como a Transformação Urbana Localizada e a Operação Urbana Consorciada com as ZEIS requer atenção.	Nas ZEIS situadas nas áreas de influência dos sistemas de mobilidade de alta e média capacidade e especificamente aquelas coincidentes com a incidência da Transformação Urbana Localizada (TUL) deve ser considerada a precedência das diretrizes e parâmetros das ZEIS, o que implica o impedimento da aplicação daquele instrumento antes da regulamentação da ZEIS que estejam sob a sua área de influência. Atenção deve ser dada às ZEIS contidas em áreas de incidência de Operação Urbana Consorciada, de modo a evitar processos de gentrificação quando da aplicação do instrumento. Em futuras OUCs, as ZEIS contidas no CAS colocam-se, nesse aspecto, em condição de vulnerabilidade.	Embora a aplicação dos instrumentos da TUL e da OUC deva ser precedida da regulamentação das ZEIS contidas na área de influência de sua aplicação, uma vez que se trata de instrumento protetivo diante da vulnerabilidade das populações residentes nessas áreas, é provável que essas áreas passem por transformações que produzam gentrificação e desposseções. Diante dessa tendência essas áreas devem ser observadas com maior atenção no planejamento, considerando os impactos das estruturas de mobilidades e das transformações vislumbradas pelos instrumentos da TUL e OUC, considerando as dinâmicas mais amplas da produção e estruturação da cidade.	As tendências apresentadas para 2030 tendem a se acentuar em um horizonte de prazo mais largo. Como já apontado, as dinâmicas de produção da cidade continuarão atreladas às lógicas do mercado imobiliário, com arranjos cada vez mais complexos de parcerias público-privadas que em regra não incluem as populações interessadas e potencialmente afetadas pelos grandes projetos urbanos.
<b>Melhorias Habitacionais:</b> Programa de melhorias habitacionais em curso direcionado a ZEIS	Trata-se de programa habitacional que ganha maior importância no contexto da pandemia do coronavírus.	Foram reformadas até abril de 2020, 28.976 moradias e encontram-se em andamento ações de melhoria habitacional em 1513 unidades habitacionais, a maior parte em ZEIS.	Continuidade do programa, com alguma possibilidade de ampliação para áreas críticas de incidência do coronavírus. Possibilidade de maior articulação das ações com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde diante da evidência da relação entre condições de moradia e proliferação de doenças contagiosas.	Em um horizonte de continuidade da crise com alguma melhora da capacidade de investimento do Município é possível considerar a tendência de ampliação do alcance do Programa.

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
<b>Elevado déficit habitacional.</b>	O déficit habitacional considera a necessidade de reposição de estoque de habitações prioritariamente para a faixa de população com renda de até três salários mínimos. Historicamente os investimentos diretos do município na produção habitacional foram inexpressivos.	Em 2010 o déficit habitacional correspondia a 90.666 unidades habitacionais, o que corresponde a 10,56% dos domicílios particulares permanentes. Estimativa realizada para o ano de 2014 mantém o déficit relativo no mesmo patamar, o que corresponde em números absolutos a 98.367 unidades habitacionais.	Investimentos próprios do Município dificilmente serão efetivados em um contexto de perda de arrecadação diante do cenário econômico considerado e da reduzida atuação municipal nesse âmbito. Levando-se em conta ainda o alto valor do solo em Salvador é provável que investimentos realizados pelas demais esferas de governo sejam canalizados para os municípios do entorno da metrópole, o que significa considerar que o atendimento da demanda por habitação de interesse social deverá se dar fora dos limites de Salvador, ampliando os processos de periferização e expansão difusa da RMS. Apesar da redução das taxas de crescimento populacional de Salvador, não é cogitada a redução do déficit habitacional.	As tendências observadas para a próxima década se mantêm e com a tendência considerada de uma RMS relativamente mais integrada é razoável se pensar na continuidade do atendimento habitacional da população demandante de Salvador, nos municípios vizinhos, a não ser que haja uma inflexão da política habitacional, ainda não sinalizada, de produção de habitação social no CAS e em áreas residuais da área conhecida como Miolo de Salvador.
<b>Índice específico para avaliação das necessidades e vulnerabilidades nas ZEIS:</b>	Existência de estudo que estabelece prioridades para regulamentação e indicador específico de ZEIS.	O estudo encontra-se concluído e demanda um olhar diante dos estudos realizados no âmbito do Plano Salvador 500, a fim de definir uma estratégia de atuação continuada nesses territórios, considerando inclusive as especificidades das comunidades tradicionais.	Os dados apurados e o índice criado permitem o monitoramento das condições de vulnerabilidade que, diante da estruturação do Salvador Dados, pode vir a se concretizar vagarosamente, diante da insuficiente equipe técnica para fazer o acompanhamento específico dessas áreas. Dificuldades se mostram sobretudo na apuração dos dados	Fragilidades no monitoramento de índices e indicadores tendem associados à programas governamentais tendem a se manter, mas diante das tendências verificadas na gestão da informação, com maior assunção de responsabilidades de produção e acompanhamento

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL - 2030	CENÁRIO TENDENCIAL - 2049
			diante da fraca integração entre os órgãos municipais que direta ou indiretamente realizam ações nessas áreas e também com o Estado.	pelo Município é possível desenhar um horizonte um pouco menos crítico no longo prazo.

**Fonte:** PMS/ Fundação Mário Leal Ferreira considerando informações produzidas pelo Observatório das Metrópoles (Produto 5), 2020.

### 3.11. Gestão: considerações iniciais, varredura do campo dos possíveis e cenário

#### 3.11.1. Considerações iniciais sobre gestão

Os problemas vivenciados dentro do município de Salvador, assim como as estratégias para superá-los em longo prazo são objeto da gestão pública municipal. Para tratá-los de forma adequada, é preciso reconhecer que as soluções passam tanto por ações diretas da gestão municipal, como por articulações políticas que extrapolam as fronteiras do município – seja com o Governo Estadual, com outros municípios da Bahia e com o Governo Federal.

As políticas nacionais voltadas para as áreas fiscais e financeiras, as políticas estruturantes da economia, da Educação, do sistema de Saúde e políticas de relações de comércio internacional têm rebatimentos diretos nas políticas municipais. Da mesma forma, as políticas do Governo Estadual que envolvem um conjunto de municípios da região metropolitana podem interferir no desenvolvimento de Salvador, notadamente em serviços comuns e em projetos regionais, que mesmo não estando localizados no município, podem trazer importantes reflexos no seu desenvolvimento, a exemplo de projetos de mobilidade e de equipamentos estruturantes, como portos e aeroportos. Desta forma, uma parte da gestão de cunho estratégico necessariamente deverá estar voltada para as relações com outras esferas de governo, a exemplo da articulação pela Entidade Metropolitana.

Identificada como um fator crítico nas análises já desenvolvidas, a dificuldade de estabelecimento da gestão compartilhada na Região Metropolitana de Salvador é claramente exposta nos embaraços à configuração efetiva da Entidade Metropolitana. Nos últimos anos, não apenas a governança cooperativa não vem se desenvolvendo em termos metropolitanos,

mantendo o padrão historicamente verificado, como a governança urbana e metropolitana tem se caracterizado por uma competição intergovernamental e a duplicação de projetos parece ter se ampliado.

O enfrentamento da pandemia da Covid-19, porém, demonstrou que a construção de pactos e acordos é possível e viável, quando Prefeitura de Salvador e Governo do Estado implementaram políticas e ações unificadas, com vistas a reduzir as perdas decorrentes da crise sanitária. Tal prática, com alta aprovação da sociedade, permite vislumbrar a possibilidade de implantação de um padrão de governança mais cooperativo e solidário, no trato de questões de interesses comuns.

Os avanços nos processos de gestão na PMS, também pontuados nos estudos já desenvolvidos, tendem a sofrer grande impacto pela pandemia. O equilíbrio das contas públicas, que contribuiu, e muito, para mitigar os impactos da crise nas finanças do município e conseqüentemente para o enfrentamento da crise sanitária sem maiores percalços, não tem a sua continuidade assegurada, estando diretamente vinculado ao prazo necessário à retomada da economia, este ainda bastante incerto. A crise econômica mundial agudizada nos últimos meses também pode ter grande impacto na capacidade de investimento de organismos internacionais e na disponibilidade de recursos públicos de outras esferas de governo, comprometendo a capacidade de captação de recursos externos para implantação dos projetos municipais.

Neste cenário, torna-se fundamental o aprimoramento dos processos de planejamento, com vistas a garantir o foco nos projetos essenciais e a eficiência e efetividade das ações governamentais, com base em informações confiáveis e tempestivas, o que evidencia a importância estratégica de projetos como o Salvador Dados, sistema de gestão, integração e atualização de informações sobre Salvador, em desenvolvimento pela Fundação Mário Leal Ferreira, e do Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente (PDTCI) que, além de ampliar a capacidade do Município de captação, armazenamento e processamento das informações, se constitui em um plano de intervenção urbana, gestão e capacitação, que catalisará e orientará a transformação da cidade de Salvador, sob a perspectiva de Cidade Inteligente.

O necessário isolamento social, medida mais eficaz na contenção da propagação do vírus pandêmico, intensificou as práticas do teletrabalho, das compras em ambiente virtual e dos contatos por plataformas virtuais, sejam por motivações pessoais ou para prestação de serviços, a exemplo dos tele serviços de saúde e de educação, antecipando práticas já

amplamente difundidas em alguns países, mas ainda em fase de implantação no Brasil. A este aspecto, soma-se a tendência mundial de desenvolvimento cada vez maior de atividades intensivas em tecnologia, tornando evidente a necessidade de reforço da infraestrutura tecnológica de conectividade no município, importante questão a ser tratada pelo PDTCI, que busca uma nova fronteira para a gestão urbana inteligente, ou seja, colocar a cidade em uma perspectiva global, respeitando suas características urbanas, ambientais, sua história e cultura.

### **3.11.2. Varredura do campo dos possíveis**

A governança urbana e metropolitana não deve ser tomada como ação setorial, tais como habitação e infraestrutura urbana, economia, educação, acessibilidade, questão ambiental, segurança, saúde e migrações, mas como uma dimensão transversal que interfere sobre tais tendências. O Estado, suas instâncias e instituições aparecem, neste entendimento, tanto como atores relevantes quanto como envolvidos em possibilidades de ruptura, no que tange especificamente a possíveis instabilidades políticas e condicionantes político-institucionais.

Conforme amplamente discutido, em contextos sociais que têm, em última instância, uma dimensão imprevisível, dada a própria condição da experiência humana, pretende-se aqui nada mais do que buscar problematizar a existência de futuros possíveis, reduzindo, em parte, as incertezas a ele relacionadas. Essa abordagem, portanto, busca, assim como definido por Godet (1982), fazer uma abordagem tendencial, extrapolativa da realidade de Salvador, considerando os dados do que tem se desenvolvido em termos da gestão urbana e metropolitana do passado até o presente momento.

Parte-se, portanto, de alguns pressupostos: a análise se fixa nas variáveis conhecidas e nas mais objetivas, reduzindo, nesse momento, as possibilidades de ruptura e utiliza como estratégia uma análise contrafactual, por vezes considerando que todas as demais condições permanecem constantes; a abordagem é qualitativa na medida em que as variáveis analíticas, nesse caso em particular, não permitem formalizações quantitativas, projetando tendências futuras para os horizontes trabalhados neste caderno; por fim, busca-se produzir hipóteses (no caso do cenário tendencial, a manutenção das forças que constroem a realidade tal como ela se encontra no presente e no caso de propositivo, as possibilidades de construção de padrões distintos do que hoje se observa).



### 3.11.3. Cenários

#### Articulação metropolitana

Salvador se encaminha para o futuro como continuidade de um centro de decisão, comando e gestão territorial consolidado em termos regionais, com uma crescente integração funcional e espacial com o seu entorno metropolitano e regional. A integração funcional se expressa na densidade de fixos e fluxos que tem origem ou destino em Salvador e a integração espacial se revela nos processos de expansão urbana, conurbações e mobilidade cotidiana agilizados a partir da ampliação das redes de transporte e comunicação.

Estes fatores concorrem para o processo de metropolização, com características de uma urbanização extensiva (Monte-Mor, 2015) que atinge limites espaciais que superam em muito as fronteiras municipais. A tendência que se desenha para o futuro é a configuração de uma cidade-região complexa e desigual sem ações coordenadas de planejamento e governança.

O poder político em Salvador tem sido historicamente dependente do contencioso político que se forma para disputar as eleições estaduais (DANTAS NETO, 2000), de modo que as possibilidades de produzir coordenação ou cooperação entre as instâncias federativas têm decorrido diretamente das alianças político-eleitorais, bastante instáveis e contextuais no Brasil e na Bahia.

Desta forma, projetando o cenário tendencial de futuro de Salvador, ainda antes da pandemia da Covid-19, vislumbrou-se a influência de duas grandes variáveis na governança urbana e metropolitana:

- i) o contencioso político e as eleições municipais, estaduais e federais;
- ii) as instituições e o aparato jurídico-normativo, especialmente a legislação relativa ao Pacto Federativo e à governança metropolitana.

Considerando a primeira variável, projetou-se que caso os eleitos para a Prefeitura Municipal de Salvador e para o Governo do Estado da Bahia fossem de grupos políticos próximos e/ou aliados, isso poderia contribuir para um funcionamento mais amplo da Entidade Metropolitana, ainda que dentro de uma tendência mais hierárquica e dependente do Governo do Estado. Por outro lado, a competição intergovernamental (ARANTES; PEREIRA, 2018) poderia ser mantida em caso da eleição de gestores de grupos políticos de oposição.

Tendo em vista a segunda variável, mantendo-se as instituições, como a Entidade Metropolitana, e a legislação atualmente vigente, especialmente no caso do Pacto Federativo (que organiza o Estado brasileiro em três instâncias, União, estados e municípios) e do Estatuto da Metrôpole (Lei federal 13.089/2015 e a Lei N° 13.683 de 19 de junho de 2018, que alterou esse Estatuto), o resultado da governança urbana e metropolitana voltaria a depender fundamentalmente da primeira variável. Assim, projetou-se que se mantendo o desenho político atual em que grupos políticos antagônicos ocupam a Prefeitura Municipal de Salvador e o Governo do Estado da Bahia, o cenário tendencial seria o de manutenção de um padrão conflitivo e competitivo de governança urbana em Salvador e na sua região metropolitana.

Porém, o enfrentamento da pandemia da Covid-19 tem suspenso, pelo menos momentaneamente, a competição e alterado o padrão das relações intergovernamentais e interfederativas entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Governo do Estado. Como analisaram Pereira e Arantes (2020), devido ao momento de excepcionalidade provocado pela pandemia, o governador do Estado e o prefeito de Salvador se reuniram, em conjunto com seus secretários de saúde, logo após a declaração da situação de emergência sanitária para definirem ações conjuntas, deixando de lado o histórico recente de competição intergovernamental, e ajustando as ações interfederativas, mesmo que os decretos e medidas tomadas tenham algumas diferenças de data e amplitude. Outras reuniões foram realizadas com ambos destacando o “esforço conjunto” “acima de qualquer diferença partidária” como algo fundamental para “preservar vidas”.

Tanto o governador quanto o prefeito têm dado ênfase à necessidade de cooperação entre as ações dos entes federados e, por isso, têm produzido uma governança cooperativa. Os dois têm também se posicionado de maneira bastante crítica ao governo federal, especialmente ao presidente da República, pela sua incapacidade de produzir uma concertação político-federativa de combate a atual emergência sanitária. Mas é preciso considerar que os conflitos de gestão intergovernamental em uma pandemia, como é o caso da Covid-19, se diferenciam em muito da multiplicidade de conflitos de interesse que podem ser gerados por um conjunto de projetos que exijam controle dos financiamentos, do atendimento em graus diferenciados de áreas em cada município e dos efeitos de renda e de arrecadação municipal. Em todos esses aspectos estão presentes as disputas pela representatividade política de grupos de interesses diferenciados por cada municipalidade.

É difícil prever como a experiência da pandemia impactará a vida em termos econômicos, sociais, culturais, psicológicos, políticos e institucionais. Muito tem se debatido sobre se o mundo retornará ao padrão de relações que vinha demonstrando antes do surgimento da pandemia ou se novas regras, valores e práticas surgirão. No caso da governança urbana e metropolitana em Salvador, a experiência de cooperação até agora exitosa poderá deixar um legado aos gestores, demonstrando que estratégias políticas conjuntas podem ser mobilizadas com sucesso.

## Gestão Municipal

Nas últimas décadas do século XX e na primeira década do século atual, o Município se viu imerso em grande desordem fiscal, perdendo progressivamente a sua capacidade de investimento na ampliação da oferta e melhoria da qualidade dos serviços públicos, como também no financiamento do próprio custeio e manutenção da máquina pública. Esta desordem fiscal teve como causa, entre outras, o descontrole dos gastos e a falta de instrumentos eficientes de gestão orçamentário-financeira, do ponto de vista da despesa, e a ineficiência da máquina arrecadadora e pouca atenção ao aperfeiçoamento e modernização da gestão tributária, do lado da receita. A incapacidade do município de saldar seus compromissos, em decorrência do desequilíbrio das contas, inclusive com o governo federal (pagamentos de tributos e contribuições, por exemplo), gerou a inadimplência nos cadastros federais, impossibilitando a captação de recursos externos.

A partir de 2013, a recuperação da capacidade financeira, com o aprimoramento do processo de arrecadação e o equilíbrio das contas municipais, possibilitou a formação de poupança corrente capaz de financiar, em um primeiro momento, investimentos importantes com recursos próprios da Prefeitura. O equilíbrio financeiro recuperado também viabilizou a contratação de operações de crédito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e à Caixa Econômica Federal (CEF), além de possibilitar negociações com outras entidades de fomento, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), intensificando as ações municipais com vistas ao desenvolvimento de Salvador.

A injeção de recursos externos contribuiu para ampliar a capacidade de investimento do município, visto que veio a se somar com a capacidade própria de inversão (esta viabilizada pela geração de poupança corrente). Desta forma, a poupança corrente gerada pode ser utilizada

no financiamento de gastos correntes ou investimentos futuros. Ter poupado nos anos anteriores, gerando superávits de caixa, permitiu à PMS mitigar os impactos da queda de receita durante a crise. Também a gestão orçamentário-financeira durante a crise sanitária vem imprimindo um controle mais firme dos gastos correntes, comprimindo os gastos naquelas áreas onde é possível.

Entretanto, a tendência de retração econômica pós pandemia, já devidamente detalhada neste documento, associada às pouco favoráveis perspectivas econômicas da região de Salvador, delineiam a perspectiva de um cenário de dificuldade, em curto prazo, das finanças municipais. O alvo para os próximos anos é a retomada dos patamares alcançados em 2019, quando as finanças municipais já retratavam as consequências da crise econômica em curso. Obviamente, o prazo de retomada deste patamar está ligado ao prazo de retomada da economia, este ainda incerto.

Neste cenário, os ajustes necessários à manutenção do equilíbrio fiscal tendem a ser intensificados, impactando a capacidade de investimento com recursos próprios do Município, o que pode ser compensado, no curto prazo, com os contratos de financiamento externo já firmados para a execução de obras e melhoria de serviços.

Por outro lado, os desafios já expostos anteriormente de requalificação da infraestrutura urbana, com melhoria das condições de saneamento e moradia das camadas mais populares, mobilidade, proteção social, educação, saúde, retomada do dinamismo econômico no cenário pós Covid-19, etc, exigem cada vez mais a intervenção do Estado. Desta forma, a necessidade de aprimoramento da gestão municipal é crescente, com o aperfeiçoamento dos processos de planejamento baseado em informações consistentes e qualificação intensiva da equipe da Administração Municipal para efetivação das políticas públicas. Neste contexto, a informação e a capacidade de transformá-las em políticas públicas são elementos estratégicos.

Existe hoje a perspectiva de um grande projeto da prefeitura voltado para a disponibilização de dados sobre o município, intitulado SALVADOR DADOS, previsto no PDDU 2016. É fundamental que este projeto se constitua num sistema de informações amplo, transparente e público que supra, em certa medida, as dificuldades registradas na coleta, processamento e disponibilização de dados que se pode esperar das fontes do governo federal hoje utilizadas, já pontuadas neste documento, quando relatadas as dificuldades de financiamento dos levantamentos realizados pelo IBGE, garantindo formas de superação destas dificuldades através de outras fontes de dados.

As tendências de digitalização da economia e das relações sociais tornam a velocidade de acesso e a capacidade de processamento, armazenamento e análise de dados em algo crucial para o futuro. Na dinâmica atual os usuários de internet cedem, frequentemente sem ônus nem reservas, informações sobre si mesmo em redes sociais e aplicativos móveis. Informações sobre idade, escolaridade, locais de atividades, consumo, relações sociais. Dados que parecem não ter valor se tomados isoladamente, são um produto extremamente valioso para os grandes players da economia digital. Segundo relatório da ONU sete corporações chinesas e americanas que controlam dois terços do valor total do mercado digital no mundo (UNCTAD, 2019), recebem este produto de baixo valor agregado e transformam em análises e informações exportadas e revendidas. Países como o Brasil que “exportam” os dados brutos e pagam para ter acesso à inteligência gerada com base na sua própria população terão dificuldades para seu desenvolvimento no século XXI, particularmente num mundo pós Covid-19. Vale salientar que, neste contexto, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), com previsão de entrada em vigor em maio/2021, compreende regras que regem a coleta, uso, divulgação e tratamento de dados pessoais. Reconhece os direitos das pessoas de proteger seus dados pessoais, incluindo direitos de acesso e correção e as necessidades das organizações de coletar, usar ou divulgar dados pessoais para fins legítimos e razoáveis.

As dificuldades que temos hoje em termos acesso a dados que retratem a realidade social, econômica e urbana da metrópole tornam imprescindível, para garantirmos um futuro sustentável, a formulação de políticas públicas de dados e informações locais que permitam o acompanhamento das transformações sociais, demográficas, econômicas, urbanas e ambientais.

Mas é preciso também criar ambientes de análise e construção de conhecimentos capazes de oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas. Nesse sentido, torna-se necessário repensar aspectos da estrutura administrativa, para qualificar pessoas das distintas áreas de atuação setorial da PMS para atuarem de forma dinâmica, combinada e colaborativa no processamento de tais informações. A complexidade e a dinâmica dos processos econômicos e sociais envolve romper silos funcionais e integrar o conjunto de dados setoriais em uma plataforma de gestão integrada da cidade, sendo um desafio a ser superado pelo Observatório Salvador, projeto contemplado no PDTCI. Mas é fundamental que esta integração e agilidade no acesso a banco de dados estejam aliadas à capacidade de identificação das informações estratégicas para cada situação e uma ampla capacidade de análise e formulação. Como o processo envolve todas as atividades inerentes a vida das pessoas, esses ambientes devem estar

disseminados em todas as instâncias da administração, com maior ou menor intensidade, a depender das características de atuação de cada instituição pública municipal.

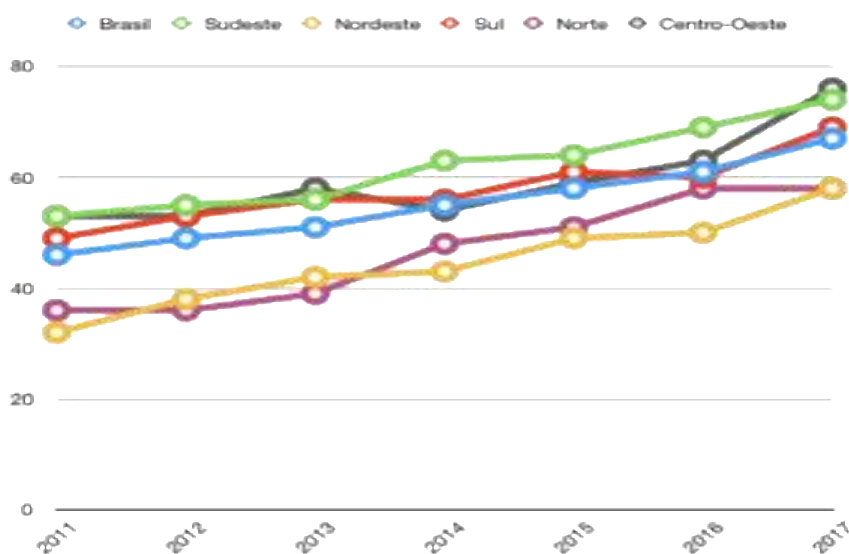
## Aspectos Tecnológicos

Dados do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI, mostram o crescimento constante e contínuo da base de usuários de internet no Brasil. A figura 3.29 mostra que embora a região Nordeste tenha um número de usuários menor que a média brasileira, acompanha a tendência consolidada de expansão de usuários. Mostra também que a região brasileira com mais dinamismo econômico, o Sudeste, está bem acima da média brasileira.

É importante considerar que as tecnologias digitais trarão grandes impactos socioeconômicos, a exemplo da inteligência artificial, entendida como uma tecnologia transformadora. O fato de computadores e sistemas poderem ver, ouvir, entender e falar é transformacional, com reflexos na economia, na sociedade e na empregabilidade. Os algoritmos de autoaprendizagem permitem que as máquinas colaborem com os humanos, aprendam com eles e aprendam com as próprias máquinas o que afetará especialmente as ocupações intensivas em conhecimento, provocará uma disrupção no modelo de gestão da cidade, alterará fortemente a natureza dos empregos, o modelo de educação e exigirá novas habilidades para a inclusão dos cidadãos em um mercado de trabalho em transformação. Neste sentido, torna-se indispensável desenvolver estratégias para garantir a inserção da metrópole e lidar com os impactos inevitáveis que resultarão das inovações digitais, incluindo infraestrutura, educação, cultura, serviços e capacitação técnica. O Estado deve desempenhar papel efetivo na regulação dos serviços de informação e comunicação, pois estes, se regulados somente pelo mercado, têm potencial para ampliar as assimetrias locais e regionais.

A própria noção de “inclusão digital” (e seu reverso “exclusão digital”) embora válida hoje é uma visão que tende a ser ultrapassada num futuro cada vez mais próximo como a figura 3.29 demonstra. Entretanto, apesar das tecnologias digitais estarem presentes em grande parte da gestão da vida, elas não garantem o acesso universalizado, dado que a infraestrutura disponível nas cidades e a velocidade de transmissão de dados provavelmente não serão espacialmente igualitárias, se não houver políticas públicas que apontem nessa direção.

**Figura 3.29 - Base de usuários de internet no Brasil por regiões**



Fonte: CGI, 2019.

O termo TIC vem sendo usado por diversos autores para se referir as tecnologias digitais baseadas em redes de computadores conectados. O termo tecnologias digitais será usado neste documento quando se referir a tecnologias e inovações além das TICs, pois as inovações ainda que fortemente ancoradas na conectividade propiciada pelas redes de informação e comunicação, se considerada a transformação digital num prazo mais longo - 2049, vão muito além disso, englobando dimensões como Inteligência Artificial (IA), Robótica, Automação, Nanotecnologias.

Além das transformações nas organizações produtivas, na administração pública, nos serviços, as TICs impactam o cotidiano e a sociabilidade. Em 2049 a população com até cinquenta anos de idade conviveu desde o nascimento com a conectividade oferecida pela telefonia móvel e por aparelhos que agregam cada vez mais funções seguindo as macrotendências de convergência tecnológicas. O acesso às redes digitais será parte integral de atividades cotidianas e ubíquo.

Na situação atual não existe na metrópole uma gestão institucional das redes de alta velocidade, que são coordenadas por comitês gestores próprios ou por departamentos ou empresas municipais e estaduais. As redes públicas são conhecidas e mapeadas, mas as redes privadas não são conhecidas na sua extensão e capacidade, já que inexistente órgão regulador nas esferas municipais e estaduais. A decisão de expansão das redes privadas e a escolha de atendimento obedecem a critérios mercadológicos próprios de cada operadora.

Segundo Allan Freitas, Coordenador do Comitê Técnico da Rede Metropolitana de Salvador (Remessa) e professor do IFBA, existe oferta de redes de alta velocidade públicas, mas com baixa capacidade de atendimento. Para o contexto soteropolitano, existem 3 grandes redes de alta velocidade servindo a instituições públicas.

REMESSA, voltada majoritariamente para instituições de pesquisa e ensino, além de possuir parcerias com órgãos e instituições estaduais (IRDEB, PRODEB, SECTI, IBAMETRO, Instituto Anísio Teixeira, FAPESB) e municipais (COGEL/Prefeitura). Além disso, a rede atende hoje instituições de saúde (7 hospitais públicos e privados), Tribunal de Justiça da Bahia e 7 unidades do Exército Brasileiro em Salvador.

INFOVIA. Projeto de Rede da COGEL/Prefeitura de Salvador em parceria com a REMESSA e SERPRO. Em 2016, a infraestrutura contava com 36 conexões via par de fibra ótica e 23 conexões via rádio. Tem como projeto de expansão realizar conexões na Península de Itapagipe, Subúrbio Ferroviário, Cajazeiras, Fazenda Grande, São Caetano, Águas Claras, Valéria, dentre outros bairros nas proximidades. Disponibilizando conexão de alta capacidade para órgãos, escolas, postos de saúde, unidades sociais da PMS, além de praças e parques no entorno.

IDB - Infraestrutura Digital da Bahia. Rede do governo estadual que interliga todos os órgãos e instituições na esfera do governo da Bahia, inclusive todas escolas e delegacias.

Vale ressaltar que o Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente (PDTCI), em elaboração pela Prefeitura Municipal de Salvador e com previsão de finalização em outubro de 2020, no que concerne a infraestrutura de conectividade está sendo projetada como uma rede de dados que permita a integração de diversos serviços de voz, vídeo e dados, em uma estrutura única, formando a ideia de multisserviços, para propiciar ganhos na qualidade dos serviços e acesso a modernos recursos tecnológicos. A infraestrutura municipal existente será avaliada, e a partir dela, deverão ser propostas as adaptações, melhorias, acréscimos ou substituições de ativos e de infraestrutura, de modo a adequá-la às características e requisitos da nova solução de conectividade a ser implantada.

A infovia da Cidade Inteligente do Salvador, conforme planejada no PDTCI, configura-se como uma infraestrutura de rede de comunicação de dados de alto desempenho, redundante, de alta capilaridade, pervasiva em todo tecido urbano, disponível em toda a cidade para ampla conectividade e acesso aberto, que possibilitará o estabelecimento de uma rede metropolitana através da integração de recursos e interconexão de redes, sistemas, objetos e sensores que



captam informações do espaço urbano e transmite os dados em ambiente de rede convergente e multisserviços, com capacidade para suportar diversas aplicações e para fornecer serviços, fomentando a evolução tecnológica e socioeconômica do município.

Quanto às redes de telefonia móvel podemos dizer, observando os dados das operadoras disponibilizados em seus websites, que existe hoje uma ampla cobertura, considerando somente o município de Salvador, embora esta não seja completa. Algumas áreas do Miolo e Subúrbio Ferroviário são desprovidas de cobertura para algumas operadoras, gerando prejuízos para suas populações de habitantes e reforçando a diferença de serviços oferecidos para estas áreas em comparação a Orla Atlântica e Centro. Para a RMS, esta cobertura apresenta diversas lacunas, o que pode influenciar negativamente nas atividades sociais e econômicas nesta região metropolitana, prejudicando direta ou indiretamente a cidade de Salvador.

Alem disso a cobertura das redes de dados móvel de maior velocidade (4G) é bem mais restrita. Embora este seja um item de infraestrutura urbana crítico na atualidade, os dados só podem ser levantados a partir da análise do mapa de cobertura 4G que cada uma das operadoras (OI, VIVO, CLARO e TIM) divulga em seus websites. Podemos observar que a tecnologia 4G tem uma boa cobertura no município de Salvador, mas não é universal, com áreas do Miolo e do Subúrbio Ferroviário sem 100% de cobertura. Nesse ponto, como exemplo de cobertura inferior a 80%, estão Paripe, Coutos, Mussurunga, Cajazeiras X, Jardim das Margaridas. Ao mesmo tempo, nos outros municípios da RMS foi observada a deficiência na cobertura 4G nos municípios de Vera Cruz, Itaparica, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé e Candeias.

Os dados mostram que em Salvador, por exemplo, a VIVO apresenta algumas manchas descobertas justamente no Subúrbio e no Miolo. A OI, em um pequeno trecho do Jardim das Margaridas, também apresenta deficiência na oferta do serviço. Enquanto isso, nos outros municípios, observamos que a OI só oferece cobertura 4G em Salvador, Itaparica, Vera Cruz, parte de Lauro de Freitas, Simões Filho, Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila e São Francisco do Conde. A VIVO, do mesmo modo, embora tenha disponibilidade na oferta na maioria dos municípios da RMS, restringe o serviço 4G ao núcleo urbano dos municípios.

Como estamos próximos da implantação de tecnologia de maior velocidade, as redes 5G, que já estão em teste em diversos países, a situação de Salvador embora não seja ruim, preocupa por refletir a mesma assimetria que se observa em outros aspectos da infraestrutura urbana, como saneamento e adequação da habitação. A tecnologia 5G possibilita articular

sistemas públicos que podem ter uma imensa repercussão nos serviços prestados à população, bem com obter informações e dar contribuições para o planejamento da cidade. E hoje o que se observa é que o acesso a dispositivos móveis aptos a permitir acesso à internet é imprescindível para o habitante da metrópole acessar um conjunto de serviços urbanos cada vez mais amplo - de compartilhamento de bicicletas à acesso a serviços bancários, culturais, consumo. Em outras palavras o acesso à rede é cada vez mais o que possibilitará o acesso a serviços, informação, dados, cultura. E considerando que a universalidade do acesso não seja objeto de políticas públicas, mas que o acesso a serviços digitais de banda larga seja somente provido pelos provedores privados, podemos crer que amplas parcelas da população da metrópole estarão pobremente integradas a serviços que demandam redes de alta velocidade.

As grandes transformações que a convergência tecnológica trará se somarão a outras transformações alavancadas pelo envelhecimento populacional, e resultarão em mudanças nas formas de trabalho, com grande impacto em uma cidade como Salvador. Quais seriam as formas de adaptação dos trabalhadores a este “novo mundo”? Uma hipótese mais usual é de que os cidadãos devem investir mais - tempo, dinheiro, energia - em educação. A consequência que parece mais imediata é o surgimento de uma demanda por novos cursos de atualização ou capacitação profissional, pós-graduações, especializações, ampliando um mercado já existente, e após a experiência com a pandemia do Covid-19, fortemente orientado para ofertas não presenciais, o que possibilitaria Salvador se posicionar como um pólo de geração de conteúdo, ou como consumidor e importador de conteúdos gerados em outros centros.

De modo geral podemos dizer que aumentará a demanda por novas competências e isso deve gerar novas ocupações. Se a possibilidade de acesso a novas qualificações não for ampla, os grupos sociais com uma pior formação educacional estarão restritos a trabalhos subvalorizados, menor renda e a desigualdade, no que concerne a força de trabalho, aumentará. Por outro lado os empregos que demandam educação média e oferecem salários médios não devem desaparecer. Principalmente trabalhos que não podem ser (totalmente) automatizados, como por exemplo cuidadores de idosos, técnicos de saúde, terapeutas, que serão mais procurados em um mundo cada vez mais envelhecido. (Finkelievich et al, 2019).

Os impactos das mudanças tecnológicas não serão iguais em todos os lugares e a metrópole deve se preparar para as mudanças, que como mencionado, foram, de certa forma, aceleradas pela atual pandemia. Alguns pontos, poderiam ser elencados:

- i) os níveis de instrução da força de trabalho da metrópole pressupõe um freio nas

possibilidades de adoção de novas tecnologias;

- ii) o baixo custo da mão de obra resulta que, para muitas empresas ou projetos, será pouco atrativo substituir esta mão de obra por inovação tecnológica;
- iii) do mesmo modo resulta pouco atrativo para a empresa investir na qualificação da força de trabalho, e mais simples importar os serviços (ou trabalhadores) de outros centros.

O *ranking* da revista The Economist (2018) considerou três categorias para avaliar a preparação dos países para as transformações tecnológicas que podemos considerar válidas também para as metrópoles:

- i) o acesso à internet;
- ii) a infraestrutura da economia digital (e-comércio), dos serviços e soluções on-line (e-governo) e da segurança na web;
- iii) a abertura à inovação, incluindo aqui patentes, investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, infraestrutura de pesquisa e inovação.

Como vimos, em termos de infraestrutura digital hoje somos dependentes principalmente de ações de agentes privados, dado que não existe regulação efetiva das redes de alta velocidade privadas e as redes públicas são voltadas, prioritariamente, ao uso institucional e administrativo, portanto pouco acessíveis a maioria dos cidadãos. Já as redes móveis embora tenham uma cobertura razoável tem áreas de sombra por não serem atrativas para as operadoras.

A economia digital, termo que é adotado como uma evolução da denominação “internet economy” comum nos anos 1990, quando as análises eram centradas na adoção da internet e seus impactos econômicos, hoje se refere às maneiras pela quais as tecnologias digitais, incluindo serviços, produtos, técnicas e conhecimento estão se difundindo pelas economias. Este processo é frequentemente referido como de “digitalização” ou “transformação digital”, no caso, enfatiza a referência sobre os modos pelos quais produtos e serviços digitais estão, de forma crescente, transformando de forma disruptiva setores tradicionais, como os já mencionados setores de turismo, cultura, transporte, na nossa metrópole ainda regulados de forma tradicional. O relatório da UNCTAD (2019) sobre economia digital considera que as transformações mais relevantes acontecerão de forma aguda, mais pela digitalização do setores

tradicionais, do que pela emergência de novos setores digitais, como acentuado pelos processos deflagrados pela atual pandemia de Covid-19 e suas consequências, como, por exemplo, a necessidade de isolamento social.

Finquelievich (2019) considera que na América Latina enfrentamos limitações, tanto de financiamento, quanto de capacidade científica e tecnológica para projetar e implementar as mudanças que seriam necessárias. Soma-se a isso um deficit de infraestrutura, como o acesso a banda larga e o enfraquecimento dos sistemas de financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação. Embora seja difícil para uma administração local atuar sobre o financiamento de Pesquisa e Desenvolvimento, ela pode e deve atuar fortemente sobre a oferta e regulação da infraestrutura digital, considerando que se este papel for deixado para o Mercado, estaremos aprofundando a desigualdade legada pela metrópole do século XX para a metrópole do século XXI.

Outro aspecto que não deve ser ignorado diz respeito aos conjuntos de dados digitais que são produzidos de modo contínuo hoje. A evolução da economia digital se apoia na habilidade de coletar, armazenar, processar, analisar e usar o grande volume de dados sobre praticamente tudo, produzido por sensores, cidadãos, redes sociais, dispositivos móveis, redes técnicas, em diversas plataformas. O desenvolvimento de políticas sobre o uso destes conjuntos de dados depende basicamente do tipo de dado envolvido: pessoal ou não pessoal; público ou privado; para propósitos comerciais ou governamentais; espacial ou não espacial, etc. A criação de valor se dá quando o dado é transformado em informação, como, usando novamente exemplos da atual pandemia, dados de telefonia móvel são usados para monitorar o nível de isolamento social praticado nas grandes cidades.

Numa visão de futuro de longo prazo, como este projeto demanda, nos parece necessário que a metrópole de Salvador se organize para:

- i. Garantir a oferta de infraestrutura física, através de redes de alta velocidade e no futuro próximo de redes de dados móveis de alta velocidade para seus cidadãos, não só através da oferta por fornecedores privados mas através da regulação e coordenação estatal; neste sentido, os recursos já captados para os investimentos previstos no PDTCI tendem a permitir um avanço, em curto prazo, da infraestrutura tecnológica pública no município;
- ii. Criar vantagens ou incentivos para o desenvolvimento de plataformas digitais de raízes locais, considerando que o conhecimento local (hábitos, cultura, instrução, condições de mobilidade) pode dar uma vantagem a serviços customizados para usuários locais;

- iii. Criar ou incrementar instituições e redes de pesquisa e desenvolvimento capacitadas a refinar o uso de dados digitais transformando estes em informação e conhecimento, sobre a cidade, a população, negócios, transações, transportes, saúde, consumo, e tantos outros campos de aplicação, público e privados;
- iv. Garantir arcabouço regulatório que forneça privacidade para os cidadãos e segurança para os conjuntos de dados, que poderão ser disponibilizados na forma de “dados abertos” no sistema de informações municipal;
- v. Considerar formas de taxar a produção de dados locais que são apropriados por plataformas globais, assunto que está na pauta de discussões internacionais (UNCTAD, 2019) mas que deve também ser considerado localmente.

**Quadro 3.21 - Quadro-síntese do cenário tendencial da gestão**

PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL
<b>Integração das políticas públicas no nível regional</b>	Necessidade de articulação das políticas públicas que extrapolam as fronteiras do município, com vistas a potencializar a sua efetividade e evitar redundâncias e superposições.	Dificuldade de estabelecimento da gestão compartilhada na RMS, com a configuração efetiva da Entidade Metropolitana; papel histórico exercido pelo Estado na coordenação das intervenções regionais; liderança estratégica de Salvador na região; disputas políticas entre gestores Municipal e Estadual, com forte interferência no espaço urbano.	Configuração de uma cidade-região complexa e desigual, sem ações coordenadas de planejamento e governança; manutenção de um padrão conflitivo e competitivo de governança urbana em Salvador e na sua região metropolitana, condicionado ao contencioso político; a experiência de cooperação exitosa vivenciada no período pandêmico, porém, poderá deixar um legado aos gestores, demonstrando que estratégias políticas conjuntas podem ser mobilizadas com sucesso.
<b>Equilíbrio das finanças públicas municipais</b>	A possibilidade de implementação das políticas de desenvolvimento do município está condicionada à capacidade de financiamento das ações da Administração Municipal, seja com recursos próprios ou através da captação de recursos externos.	Saneamento das contas públicas, Habilitação do Município na captação de recursos e estabelecimento de parcerias; Ameaça representada pela pandemia da Covid-19, que reduz a arrecadação municipal e a disponibilidade de recursos de outras fontes.	Cenário de dificuldade das finanças municipais em função da retração da economia, no período pós pandemia, associado às poucas favoráveis perspectivas econômicas da região de Salvador; intensificação dos ajustes necessários à manutenção do equilíbrio fiscal, impactando a capacidade de investimento com recursos próprios do Município.

PROCESSOS/ IMPACTOS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL
<b>Ampliação do conhecimento e da capacidade de planejamento da gestão</b>	A necessidade de resposta do Município aos desafios colocados para o desenvolvimento de Salvador exige o aperfeiçoamento da sua capacidade de gestão.	Implantação do SALVADOR DADOS, sistema de gestão de informações sobre Salvador, com dados geoespaciais disponíveis e confiáveis; desenvolvimento da capacidade de planejamento da PMS, com implantação de práticas de monitoramento contínuo dos resultados obtidos.	Crescimento do papel do SALVADOR DADOS, frente à possibilidade da abertura de lacunas importantes na disponibilização de informações do governo federal, através do IBGE; aprimoramento da capacidade de planejamento do Município.
<b>Infraestrutura tecnológica</b>	A tecnologia se constitui em fator estratégico para o desenvolvimento municipal, pois além das transformações nas organizações produtivas, na administração pública, nos serviços, impactam o cotidiano e a sociabilidade.	Inexistência de regulação da infraestrutura digital; em curso a elaboração do Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente (PDTCI), que prevê a regulação de tecnologias digitais, a implantação de infraestrutura de conectividade convergente e multisserviços, big data urbano, segurança cibernética.	Defasagem tecnológica da infraestrutura digital do município; baixa capacidade científica e tecnológica para projetar e implementar as mudanças necessárias; aumento da desigualdade, no que concerne a força de trabalho; os recursos já captados para os investimentos previstos no PDTCI tendem a permitir um avanço, em curto prazo, da infraestrutura tecnológica pública no município.

Fonte: Elaborado por Fundação Escola Politécnica, 2019, complementado para este relatório.

## 3.12. Povos de santo: varredura do campo dos possíveis, fatores críticos e cenários

### 3.12.1. Varredura do campo dos possíveis<sup>210</sup>

O mundo contemporâneo cada vez mais apresenta problemas públicos profundamente complexos nos quais os tipos de respostas precisam ser articulados de modo transversal, integrado e compartilhado. Esse é um cenário público que reivindica dos Estados a inserção de

<sup>210</sup> Esta Nota Técnica é fruto de trabalho voluntário de autoria do Prof. André Santos, da Escola de Administração da UFBA e Centro Interdisciplinar em Gestão Social – CIAGS/UFBA. Apresenta, além de recolha de materiais bibliográficos sobre o tema, resultados coletados no I Curso de Extensão de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Dos Terreiros Tombados, uma atividade realizada em convênio UFBA/IPHAN/Terreiros Tombados e gestada pelo Centro Interdisciplinar em Gestão Social – CIAGS/UFBA sob a coordenação da Professora Tânia Fischer e do Professor André Luis Nascimento dos Santos. Nessa atividade destinada aos povos de terreiros da cidade de Salvador, 12 planos de salvaguarda, planos esses que hoje balizam a gestão de futuro dessas casas, são construídos.

novos paradigmas de atuação que considerem outros modelos de agência não mais circunscritos a políticas unívocas, mas que levem em conta a necessária interação órgãos do mesmo nível de governo e instituições de diferentes níveis, em permanente diálogo com a sociedade.

A experiência da União Europeia parece ter sido um verdadeiro ponto de inflexão no sentido de se construir políticas públicas a partir dessa nova modelagem de desenho institucional transversal e integrado. Se se pensam competências mistas e compartilhadas dos órgãos dirigentes dessa experiência de integração internacional, vê-se uma modelagem paradigmática que lança luzes para a viabilidade de se desenvolver projetos públicos de modo coletivo, transversal e compartilhado.

Historicamente, modelos de burocracia insulada marcam a formação do Estado brasileiro, uma modelagem que de extrema importância para a construção das instituições públicas, mas que permite o fortalecimento institucional de agências e de agentes públicos, de modo razoavelmente independente da política. Essa modelagem, em alguma medida, parece ter estimulado o desenvolvimento e fortalecimento de uma cultura institucional de formulação de políticas a partir de pastas especializadas o que, em alguma medida, tem negligenciado saídas públicas pautadas na transversalidade, no compartilhamento e na interação entre atores públicos e privados.

A observação de algumas experiências recentes de políticas públicas no Brasil sugere que existe, no entanto, espaços para inovação no campo da gestão de políticas públicas que se estabelecem a partir da inquietação acerca de problemas públicos, que transcendem o domínio de competência de uma única pasta, reivindicando respostas de ordem mais programáticas e coletivizadas em grupos de trabalho.

Esse é um exemplo de saída pública que as políticas direcionadas a povos e comunidades tradicionais trilham em algum momento do passado recente, no período circunscrito entre os governos Luís Inácio da Silva e Dilma Rousseff. Dada as características de amplitude, complexidade e especificidade, algumas agências envolvidas na gestão desse tipo de política criam, em alguma medida, uma modelagem de trabalho que contempla na sua inteireza os problemas enfrentados por essas populações que estão historicamente excluídas dos processos de gestão do Estado (REINACH, 2013)<sup>211</sup>.

---

211 REINACH, Sofia. Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial / Sofia Reinach - 2013.

Assim, diante desafio em se promover a equidade no acesso, algo previsto pelo texto constitucional, emerge dentro dessas agências a necessidade de atuação em bloco, a partir da adoção do modelo de força-tarefa, entendendo que além do esforço institucional em bloco, é necessário adotar uma metodologia que dialogue com a ontologia desses grupos, integrando os aspectos da vida cotidiana, ou seja, integrando as políticas setoriais a partir de um esforço de mediação intercultural, com vistas a contemplar os sujeitos e povos em questão ao léxico governamental.

Acredita-se que práticas transversais cumuladas com ações que viabilizem a mediação intercultural entre agentes públicos e demais atores envolvidos na política auxiliam na tomada de decisão de agentes públicos a partir de valores, tais quais: alteridade, mediação, empatia e approach transversal.

Nesse sentido, a experiência do I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Plano esse oriundo do Grupo de trabalho interministerial da antiga SEPIR, que consegue em bloco concluir algumas metas que reverberam em políticas pública relevantes para esse segmento, é bem sucedido. Dada a natureza transversal das abordagens juntamente com a adoção de práticas de mediação intercultural entre atores, sejam eles agentes públicos, seja eles comunidades afetadas/interessadas, o referido Plano sinaliza um processo de inovação no que concerne ao âmbito da gestão pública, um exercício de alteridade e interculturalidade que deve ser tomado como referência aprimorado e aprofundado e expandido.

### **3.12.2. Fatores críticos**

Seguindo as questões mapeadas no Caderno Sociedade, Economia e Território, citam-se os fatores críticos ao desenvolvimento, proteção, preservação e integração à vida da cidade dos povos de santo. Registre-se que, se intervenções são pensadas, o devem ser com as características assinaladas na seção anterior de varredura do campo dos possíveis. (Quadro BBB).



**Quadro 3.22 - Fatores críticos**

Fatores críticos	Destaques
Questão fundiária e a proteção dos territórios sagrados, entendendo-se Terreiro como: designa um conjunto espacial, social e cultural. “É o local do culto aos orixás, composto de: A) Construções diretamente associadas ao mundo dos orixás, espaço sagrado. B) Habitações dos praticantes, espaço privado de moradia, porém de propriedade comunal. C) Espaço verde onde são cultivados os vegetais sagrados, que podem ser: árvores e arbustos, utilizados como local de culto especial, ou ainda as ervas sagradas, utilizadas tanto na medicina fitoterápica do grupo como nas diversas cerimônias religiosas que ocorrem no calendário litúrgico das casas-de-santo”.	<p>A maioria dos terreiros não possui a propriedade dos seus imóveis, apenas portam a posse;</p> <p>Dificuldades de manter a integridade desses bens, pelas construções irregulares frutos do crescimento desordenado da cidade;</p> <p>Problemas de segurança pública mesmo dentro dos seus territórios;</p> <p>Dificuldades de conservação desses bens diante das intempéries do tempo;</p>
Carências de infraestrutura	Infraestrutura que preveja acessibilidade, contenção de encostas, trato paisagístico, suporte digital.
Baixa competência em Planos de Salvaguarda de curto, médio e longo prazo.	Capacitação para inserir a gestão do futuro nas práticas comunitárias.
Graves assimetrias no acesso a recursos para os planos de salvaguarda	Criação de editais públicos específicos para comunidades tradicionais de terreiros
Revisão do PDDU da cidade de Salvador para inserir os terreiros como áreas de valor cultural e proteção ambiental.	A arquitetura de Terreiros responde a lógicas especializadas e pautadas pela cosmovisão religiosa, o que requer um tratamento especial no PDDU.
Inserção e requalificação do olhar sobre os Terreiros no Programa Viver Melhor	Como a arquitetura de Terreiros responde a lógicas especializadas e pautadas pela cosmovisão religiosa, recomenda-se a inserção de especialistas nesse campo para orientar as metodologias de trabalho.
Baixa inserção (e de modo mais efetivo e transparente) dos Terreiros nas dinâmicas das unidades de conservação da cidade.	São casos especiais e históricos: o Parque de São Bartolomeu, o Parque da Cidade, o Parque de Pituaçu e o parque do Abaeté, bem como as bacias hidrográficas que margeiam essas zonas.
Ausência de gestão compartilhada entre os Terreiros e Municipalidade do cuidado das árvores sagradas.	A categorização de parte considerável dos terreiros no Plano Diretor, como áreas particulares, desonera a municipalidade de realizar a poda de árvores, por exemplo.
Ausência de ações sistemáticas de educação patrimonial	Que se referenciem na ideia ampliada de patrimônio, acolhendo também as dimensões imateriais, ambientais e a gestão social desses territórios.
Quase total exclusão dos Terreiros dos circuitos de geração de renda e sustentabilidade	O estímulo da economia do sagrado, de práticas de economia solidária e de economia criativa pode surpreender no que se refere às possibilidades de emancipação dos atores.
Combate a casos de intolerância religiosa e conflitos de vizinhança envolvendo comunidades tradicionais de terreiros.	Estimular mediação comunitária em bairros, de metodologias ativas tais como memoriais afetivos e cartografias sociais para gestão de conflitos.

Fonte: Santos, 2019<sup>212</sup>

212 Elaborado com base em SANTOS, André Luis Nascimento; TOZI, Desirée e BATISTA, Daiane. I Curso de Extensão em Gestão e Salvaguarda do Patrimônio Cultural Integrado dos Terreiros Tombados: O breve relato de uma experiência. Anais do 10º Mestres e Conselheiros, Belo Horizonte/MG - de 29 a 31/08/2018.

Como se observa no quadro BBB, os fatores críticos alcançam diversas áreas da vida dos povos de santos, desde a de patrimônio tangível e intangível, ao enfrentamento da intolerância religiosa, à preservação de seus símbolos e ritos sagrados, ligados à sua ancestralidade, visíveis, por exemplo, na concepção de terreiro, no trato de árvores e águas sagradas, em suas vestimentas, enfim em suas relações com a vida e com o cosmo. Ressalte-se que este patrimônio pode e deve ser integrado a vida da cidade, respeitando-se seus protagonistas, suas crenças, seus valores, ritos e símbolos. Todos os fatores críticos esperam por políticas públicas concertadas entre os poderes constituídos e os povos de santo, que representem o resgate da enorme dívida social, cultural e econômica da cidade do Salvador com esses povos. Sem atenção a esses fatores críticos, os cenários tendências para 2030, assinalados na seção a seguir, tendem a registrar agravamento.

### 3.12.3. Cenários

Os cenários tendenciais mostram que os riscos sinalizados transcendem os povos de santo e atingem a cidade como um todo, sobretudo sua identidade de cidade plural e marcada por diversidade cultural.

**Quadro 3.23** - Cenários tendenciais: povos de santo

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030
Patrimônio tangível e intangível	Terreiro: “É o local do culto aos orixás, composto de: a) Construções diretamente associadas ao mundo dos orixás, espaço sagrado. b) Habitações dos praticantes, espaço privado de moradia, porém de propriedade comunal. c) Espaço verde onde são cultivados os vegetais sagrados, que podem ser: árvores e arbustos, utilizados como local de culto especial, ou ainda as ervas sagradas, utilizadas tanto na medicina fitoterápica do grupo como nas diversas cerimônias religiosas que ocorrem no calendário litúrgico das casas-de-santo”.	Ameaças pela especulação imobiliária e avanço de ocupações irregulares. Intolerância religiosa. Atos de vandalismo praticados contra os terreiros; Violência contra praticantes. Desestruturação de arruinamento dos espaços sagrados.	Aumento do vandalismo, da intolerância e das ocupações irregulares. Perdas incalculáveis relativas ao patrimônio afrodescendente da cidade; Perda de identidade de Salvador, como cidade plural, de matriz afrodescendente.

PROCESSOS/ IMPACTOS/	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL	CENÁRIO TENDENCIAL 2030
Inserção dos Terreiros em dinâmicas de cidades criativas, inteligentes e sustentáveis e, desse modo, ausência de representações das matrizes afrodescendentes estimule no circuito cultural da cidade.	Inexistem ações sistêmicas e de governo com essas comunidades, com vistas à sua inserção em projetos de desenvolvimento da cidade.	Os Terreiros e povos de santo são pilares da identidade de Salvador como cidade criativa. Projetos de desenvolvimento sustentável necessitam respeitar essa centralidade e dar voz a seus representantes.	Esvaziamento do discurso de Salvador como cidade plural e diversa. Perda de oportunidades de emprego e renda para uma população pobre e excluída.
Cuidado das árvores e águas sagradas.	Conjunto de flora e de águas que são considerados sagrados pelos povos de santo e integram seus ritos religiosos.	Flora e águas sagradas dos povos de santo não recebem atenção especial do poder municipal; Ausência de gestão compartilhada.	Extinção de flora e águas sagradas implicando perda irreparável para os povos de santo e para a cidade do Salvador. Maior degradação ambiental de bairros onde estão os terreiros. Redução de sentimento de pertencimento de parte importante da população de Salvador.
Violências contra os terreiros, seus símbolos sagrados e praticantes.	Conjunto de edificações, terrenos, flora, águas, imagens, casas, caminhos, trilhas, que dão vida aos ritos dos povos de santo; Praticantes e adeptos do candomblé e umbanda.	Elevados níveis de depredação dos patrimônio tangível e de maculação dos intangíveis; Violência contra os povos de santo.	Redução de sentimento de pertencimento de parte importante da população de Salvador. Aumento da vulnerabilidade dos povos de santo. Impactos negativos sobre pactos de coesão social.
Capacitação em captação dos recursos e planos de salvaguarda	Conjunto de normas e de regulamentações burocráticas relativas à captação de recursos e planos de salvaguarda	A legislação é feita ao arrepio das comunidades, que se ressentem das capacitações para dar conta das exigências burocráticas. Inexistência de oferta, em escala, de cursos de capacitação que atendam a necessidades específicas dos povos de santo; Inexistência de editais específicos aos povos de santo.	Aumento da vulnerabilidade do patrimônio tangível e intangível. Maior degradação do patrimônio tangível. Perdas de referências importantes às práticas religiosas.

A diversidade cultural e étnica são potencialidades criativas de Salvador, porém sem investimentos que valorizem e oportunizem o aproveitamento dessa diversidade, tais recursos não são devidamente aproveitados.

Por fim, registra-se que abordar a cultura como alternativa de desenvolvimento multidimensional, pode gerar uma grande pauta de projetos e ações. A institucionalização e formalização de estrutura de gestão da dimensão cultural da cidade deve focar a produção artística e cultural associada aos territórios, a produção cultural de base tecnológica, a valorização dos bens culturais patrimoniais e artísticos com estímulo à visitação -turistas e residentes-, a proteção e promoção do patrimônio cultural, o fortalecimento das culturas que formam o povo da cidade, a profissionalização da gestão de grandes eventos - Carnaval, manifestações e festas populares-, a qualificação profissional, a formatação de calendário de eventos, envolvendo a dinâmica dos espaços culturais da cidade, para conhecimento e planejamento da população e do trade turístico (MIGUEZ; RUBIM, 2015)<sup>213</sup>.

No âmbito dos processos globais e de mudanças climáticas impõe-se ponderar sobre a rápida e intensa alteração das paisagens, caso que atinge particularmente os povos de santo. A paisagem para os povos de santo não é um mero elemento de contemplação, é parte constitutiva de sua identidades. Uma sociedade que produz riscos e ameaças sobre as bases naturais da vida de seus povos, bem como promove divisões entre natureza, cultura e sociedade, estão fadadas a ficar para trás. Reconhecida pelo rico patrimônio humano e cultural, aberta ao mar e ao mundo, Salvador urge por escapar destes estigmas. Salvador é a Capital das múltiplas identidades. O Plano Salvador 500 busca apontar caminhos para a inclusão e integração das pessoas, mormente de seus povos de santo.

---

<sup>213</sup> MIGUEZ Paulo e RUBIM, Albino. Plano de Cultura, Plano Salvador 500, FMLF, 2015.

# 4

## **CENÁRIOS PROSPECTIVOS, FUTUROS ALTERNATIVOS 2049**

## 4. Cenários Prospectivos, Futuros Alternativos 2049

### 4.1. Condicionantes de futuro

Esta seção descreve cenários de futuro plausíveis para Salvador-Metrópole. Esses cenários não são pensados como conjuntos de situações e eventos predeterminados, mas como construção coletiva. Nesta acepção, o futuro, ou melhor, os futuros são, em grande medida, imprevisíveis, mas o pensamento sobre os mesmos pode ser relativamente estruturado pelo comportamento de variáveis, e de agentes públicos e privados, e por indicações de transformações tendenciais da sociedade, da cultura, da economia, do ambiente, da tecnologia, entre outros fatores. Sendo assim, a partir de múltiplas combinações das transformações de determinadas variáveis temáticas, diferentes cenários podem, igualmente, ser construídos.

Ante a multiplicidade de possibilidades de futuro e a imperativos operacionais, e considerando que o propósito deste Caderno Cenários é reunir subsídios à elaboração de planos e projetos estratégicos para o futuro de Salvador, dois cenários prospectivos são aqui descritos. Esses cenários prospectivos tomam como referências todos os cenários temáticos e tendenciais apresentados anteriormente.

Evitam-se aqui as denominações comuns, em estudos dessa natureza, de “cenário otimista” e “cenário pessimista”, por que trazem implícitas a suposição de um futuro dado e não construído. Os dois cenários prospectivos, denominados de “Futuro Alternativo 1 - dramático” e “Futuro Alternativo 2 - virtuoso”, são extrapolações possíveis a partir da suposição do comportamento, em direções opostas, das variáveis temáticas eleitas. Com tais denominações, preserva-se a intencionalidade de levantar questões sobre o desenvolvimento futuro da metrópole e, ao mesmo tempo, contribui-se para a diminuição da incerteza e para as orientações na elaboração de políticas públicas e planos que apontem para o futuro desejado.

O cenário concebido como “futuro desejado” deve ser produto de discussões amplas que envolvam um conjunto de agentes públicos e privados. Para calçar essas discussões, este Caderno fornece possibilidades plausíveis de futuros, a perseguir (e também a evitar ou mitigar), pelos agentes, quer sejam públicos ou privados, movimentos sociais, organizações não governamentais, sociedade civil, considerando que as escolhas e estratégias são políticas antes de serem técnicas.

Como ponto de partida da construção de futuro, macro tendências locais que respondem a macro tendências globais baseadas na literatura internacional disponível com destaque para os documentos do IPEA (2015), ESPAS (2019), Shell (2013), dentre outros, e situações típicas da Salvador-Metropole são apresentadas. Embora essas macro tendências tenham sido consideradas na descrição dos cenários tendenciais e na definição dos pressupostos de análise, é útil retomá-las aqui, com a ressalva que são de antes da atual pandemia global da Covid-19, que, em muitos aspectos, tem funcionado como “acelerador” de futuro, não só porque testemunha-se a efetivação de coisas antes anunciadas como tendências, mas também porque se constitui como vetor em si de rupturas.

## Macro tendências

Em termos econômicos, após a transição para uma sociedade pós-industrial, baseada em serviços, cresce a ênfase no que vem sendo chamada de “economia do conhecimento” (UNCTAD, 2019) – uma economia baseada em dados e informações, na qual se verifica a acentuação de processos de precarização, de terceirização e de “uberização”, com a extinção dos empregos clássicos de classe média, ao lado do crescimento da demanda por energia. De outra parte, essa economia do conhecimento apresenta demanda por mão de obra com maior grau de escolaridade, dotada de competências e habilidades cognitivas, emocionais e de relações interpessoais e maior domínio de tecnologias da informação e do conhecimento (TICs).

Na economia do conhecimento, também crescem, a importância das TICs e seus impactos sobre os modos de produzir, resumidos rapidamente em duas possibilidades de sinais contrários de trajetórias de desenvolvimento: de um lado, as TICs favorecem a desconcentração do capital, na medida em que torna realidade a produção a partir de pequenas células, coletivos ou mesmo indivíduos, como observa-se no notável exemplo na área da música, e, de outro lado, viabiliza a recentralização do capital, na medida em que potencializa possibilidades de controle efetivo de capitais dispersos territorialmente, movimento esse exemplarmente evidenciado também na área da música.

Ainda observam-se: maior centralidade nas agendas sociais e governamentais de projetos de desenvolvimento local e sustentável; maior preocupação com a utilização de fontes de energias limpas; maior centralidade de formatos mais enxutos de organizações com base nas TICs; maior dinamismo de negócios nas áreas de biotecnologia, da economia da cultura, de educação, ciência e tecnologia; infraestrutura logística reestruturada é vetor de

desenvolvimento; maior isolamento de países e empresas que não mostrem práticas alinhadas de preservação ambiental, de respeito a direitos de seus trabalhadores e de reponsabilidade social; maior concentração de poder de decisão principalmente nos Estados Unidos e na China e, em menor medida, na UE, onde se destaca a Alemanha; ampliação do fosso entre países pobres e ricos, e entre ricos e pobres; fortalecimento das megacorporações baseadas em TICS; valorização de produtos/serviços com selos de denominação de origem.

A essas macrotendências globais, acresce-se perspectiva de decrescimento econômico nos próximos anos como consequência da pandemia da Covid-19.

Especificamente em relação à Salvador-Metrópole, onde as normas da sociedade salarial realizam-se de forma incompleta, como demonstra o fato de perto de 50,0% de sua PEA, em 2019, corresponder a trabalhadores sem cobertura da seguridade social, isto é, a trabalhadores da economia de setores populares (vendedores de geladinho ou os membros de uma associação de fabricação de doces não alcançada por programas de economia solidária, por exemplo) e a desempregados, e prepondera a desatualização de tecnologias físicas e de conceitos de negócios em seu setor de serviços, responsável por mais de 85,0% do valor agregado total por todos os setores econômicos, as macrotendências econômicas repercutem fortemente e amplificam os desafios a enfrentar com vistas à reconversão e à atualização de sua economia.

Embora ainda pouco importantes na geração de seu PIB, Salvador já possui, contudo, embriões dessa sociedade do conhecimento, formados, por exemplo, pela concentração em seu território de muitas universidades, públicas e privadas, e de segmentos especializados em prestação serviços de saúde de alta complexidade. As redes da ECC, ainda que rarefeitas, e as atividades de turismo<sup>214</sup> constituem veios promissores também para se pensar a economia da cidade como do conhecimento.

Os serviços básicos providos pelos ou de concessão dos entes de governo podem ser novos vetores de requalificação da economia da cidade, a exemplo de: recuperação do ambiente e a requalificação dos amplos trechos da cidade onde prevalecem habitações precárias, inadequadas e sem infraestrutura; a provisão de saneamento básico; provisão de transportes urbanos nas mais diversas modalidades; investimentos em infraestrutura e equipamentos de educação, saúde e cultura.

---

214 FMLF/PMS. Caderno Sociedade, Economia e Território, 2020.



Em síntese, oportunidades para a dinamização e modernização da economia da cidade assinaladas em seção anterior são: economia da saúde e educação; fortalecimento da economia popular e circular; logística de transportes de cargas para abastecimento de cidades médias; valorização da economia sustentável, integrada à demanda local; turismo e ECC; economia dos serviços de concessão pública; investimentos em urbanização de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e ou de outros assentamentos precários.

Com a pandemia da Covid-19, verifica-se, globalmente, aumento da percepção da necessidade de redução das desigualdades como políticas de Estado, com investimentos em programas de renda mínima e de direitos sociais.

No caso do Brasil, paradoxalmente, o governo atual e o Congresso Nacional atuam no sentido de reduzir a presença do Estado não só na área econômica, com os múltiplos projetos de privatização, mas também nas áreas sociais, de educação e de saúde pública. Sob a vigência da EC 95, temporariamente suspensa na área de saúde para combate à Covid-19, pelo Orçamento de Guerra, e em face às dificuldades fiscais nos próximos anos, verifica-se escassez de recursos para investimentos em áreas sociais e também de maior controle social e punição de atos contra direitos de minorias e das mulheres, assim como em educação, saúde e cultura.

Na dimensão demográfica, persiste a tendência ao envelhecimento da população, com a perspectiva local de decréscimo da população da Salvador-Metrópole na última década da metade deste século. Outra tendência nacional, de relativa desmetropolização, pela diminuição do crescimento dos núcleos metropolitanos e migração para cidades médias, expressa-se na escala local pelo aumento das migrações intrametropolitanas para subcentros metropolitanos.

Considerando a temática da expansão urbana, verifica-se aumento de dois movimentos: crescimento das densidades das áreas centrais com verticalização acentuada e da expansão periurbana com baixas densidades. Vislumbra-se também a conformação, nas próximas décadas, de uma cidade-região, englobando os subcentros metropolitanos do núcleo metropolitano e as centralidades dos municípios vizinhos cujas conexões ampliam-se por movimentos pendulares até Feira de Santana. A isso se associa aumento das conexões por redes digitais, com ênfase nas comunicações móveis com a tendência ao teletrabalho incrementada pela pandemia da Covid-19, impulsionando, por sua vez, as as tendências migratórias antes mencionadas.

Quanto à mobilidade, observa-se tendência à redução da demanda por transporte coletivo e ao uso de carro individual à medida em que: o teletrabalho amplia-se e difunde-se pelos mais

diversos setores da economia; ocorre uma maior valorização das possibilidades de moradia próximas aos locais de trabalho, dispensando inclusive a necessidade de locomoção por meios não ativos; cresce a utilização dos serviços de transporte e delivery por aplicativos; cresce a infraestrutura de modalidades ativas de deslocamento; escasseiam e encarecem os financiamentos de carros; e aumenta a consciência ecológica. Transversal à dimensão de governança, fica mais evidente a necessidade de planejamento e gestão dos sistemas de transporte coletivo metropolitanos articulados a políticas regionais de uso e de ocupação do solo.

Em relação à governança, a experiência da pandemia torna mais evidente ainda a necessidade de ações articuladas entre diferentes níveis de governo e órgãos setoriais para aumentar a efetividade das respostas governamentais ao enfrentamento de problemas sociais. Emergências ambientais, como os casos do “derrame de óleo” na costa brasileira, no segundo semestre de 2019, e a crise climática, pelo aumento da temperatura global, e o paralelo aumento de eventos meteorológicos extremos, demandam a atuação cooperativa entre diferentes instâncias de governo, assim como o avanço da urbanização sobre todos os espaços e a consolidação de novas formas urbanas - cidade-região, concentrações urbanas, arranjos populacionais.

Os processos de governança local, metropolitano e regional têm se dado, frequentemente, de forma conflitiva, como apresentado e discutido no caderno Sociedade, Economia e Território e neste Caderno. Mas a pandemia, coloca hoje os governos estadual e municipal em campos próximos com objetivos convergentes, o que deve ter contribuído para o relativo sucesso da Bahia e de Salvador no enfrentamento das consequências da pandemia - número de casos, de mortes, e do desempenho do sistema de saúde - se comparado a outros estados e capitais do Brasil. Essa é uma boa prática que, espera-se, deixe legados para transformar a governança competitiva em governança cooperativa agora e no futuro da cidade.

Na questão ambiental, as tendências apontam para: aumento da pressão sobre recursos hídricos; aumento das ocorrências de eventos meteorológicos extremos; emergência climática - trazendo para o local fenômenos globais como aquecimento, elevação do nível e acidificação dos oceanos, e a diminuição das áreas verdes com a expansão periurbana sobre as áreas ainda não urbanizadas da macrometrópole. De outra parte, também se observam tendências opostas, a saber: aumento de visão compartilhada da necessidade de desenvolvimento sustentável e circular em contraponto ao modelo econômico atual; aumento do debate sobre questões relacionadas à mudança climática; necessidade de investimento contínuo no escopo de requalificação dos assentamentos precários, saneamento e infraestrutura.

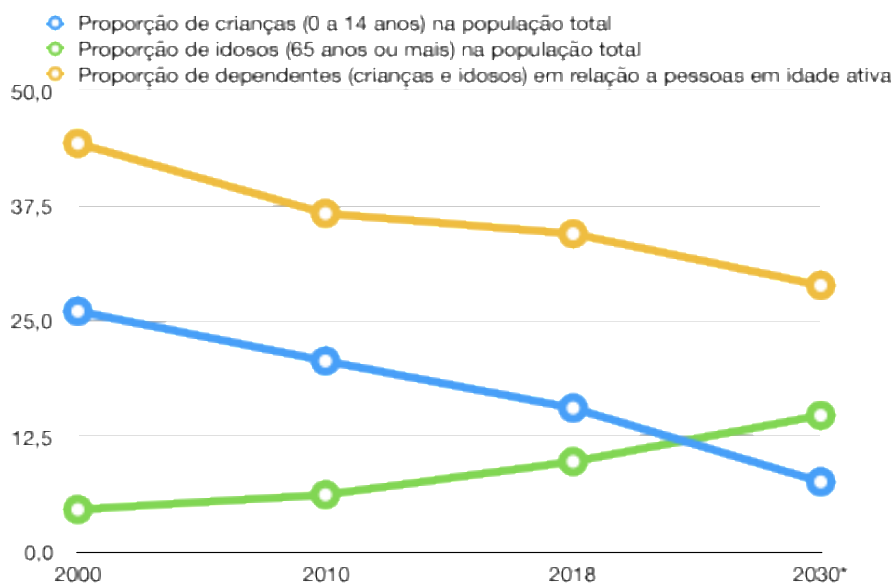
## Condicionantes

Além das macrotendências locais e globais, que são consideradas nos diversos cenários de futuro - tendencial, virtuoso e dramático - outras variáveis são aqui consideradas como condicionantes, já que seus comportamentos podem ser influenciados pela atuação de diversos agentes e resultar, em parte por conta disso, e em parte pela emergência de outros eventos aleatórios e não previsíveis, em diferentes futuros alternativos. As dimensões temáticas já consideradas nas seções anteriores deste Caderno aqui compõem como condicionantes de futuro, na medida em que a situação atual e a evolução das mesmas aportam configurações variadas e expressivas sobre os cenários prospectivos apresentados em seção adiante. Em síntese, retoma-se postulação já registrada de que a desigualdade associada a condições de renda e de moradia muito diferenciadas, como apresentada no Caderno Sociedade, Economia e Território, requer, em uma agenda de futuro, ser enfrentada a partir da constatação de que mais do que legado do passado se constitui em obstáculo à construção de um futuro melhor para os cidadãos de Salvador.

Outro condicionante situa-se no perfil de sua população, atual e projetado. Como já registrado, as projeções elaboradas apontam a ocorrência de um crescimento populacional lento, entre a década de 2020 e 2030, seguido de uma estabilização entre 2030 e 2040, e de um possível decréscimo da população ao final da metade do século.

As consequências do envelhecimento da população trazem impactos sobre os sistemas de educação e de saúde, bem como sobre a ocupação e mercado de consumo. O gráfico da Figura 4.1 mostra como a inversão entre as faixas etárias mais jovens da população e as mais velhas está próxima, devendo acontecer já nesta década. Já os cartogramas das Figuras 4.2 e 4.3 mostram como esta estrutura etária se distribui no espaço no futuro. Ressalta-se que, por limitações técnicas, não é possível fazer este exercício para o ano de 2049, mas pode-se inferir que não há mudanças dramáticas e as tendências ao envelhecimento da população devem persistir.

**Figura 4.1 - Transformações da estrutura etária em Salvador, 2000/2030**



Fonte: Projeção de população elaborada pelos autores

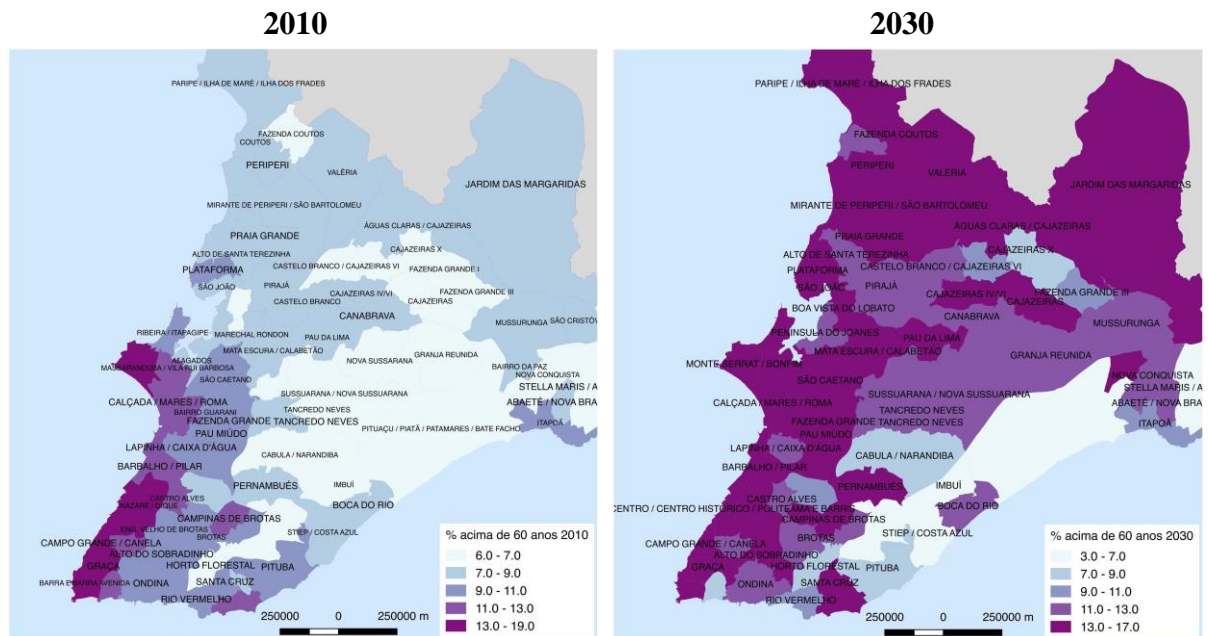
A figura 4.2 mostra que a população mais idosa que, no passado, se concentra em alguns bairros tradicionais, como Graça, Barra, Vitória, se distribui de modo mais equitativo nas diversas áreas da cidade. Conforme já registrado, existe uma tendência de migração de pessoas de maior idade para fora da capital, em direção a outros municípios da região metropolitana, como Lauro de Freitas, Camaçari e Madre de Deus, em busca de qualidade de vida em espaços menos adensados da metrópole. Com a pandemia de 2020, já se percebe uma movimentação de pessoas para fora de Salvador e mesmo da região metropolitana, incluindo como destino outros municípios do interior do Estado. Apesar de uma distribuição mais equitativa de população mais idosa entre os bairros da cidade, ainda permanecem diferenças marcantes, o que permite se concluir que o envelhecimento não ocorre da mesma forma entre os bairros: o

s bairros mais tradicionais de classe média podem vir a ter mais idosos em faixas de idade mais alta, acima dos 80 anos, embora seja muito cedo para estimar o impacto que a pandemia tem sobre essa população até 2030. Para o intervalo de mais duas décadas - 2049 - não é possível fazer previsões sem dados censitários mais recentes, embora se sustente a tendência ao envelhecimento.

O cartograma da figura 4.3 mostra a distribuição da população jovem, no caso ilustrada pela faixa da população abaixo de 39 anos em Salvador. As mudanças não são tão significativas quanto no caso do envelhecimento, mas refletem a diminuição tendencial da quantidade de

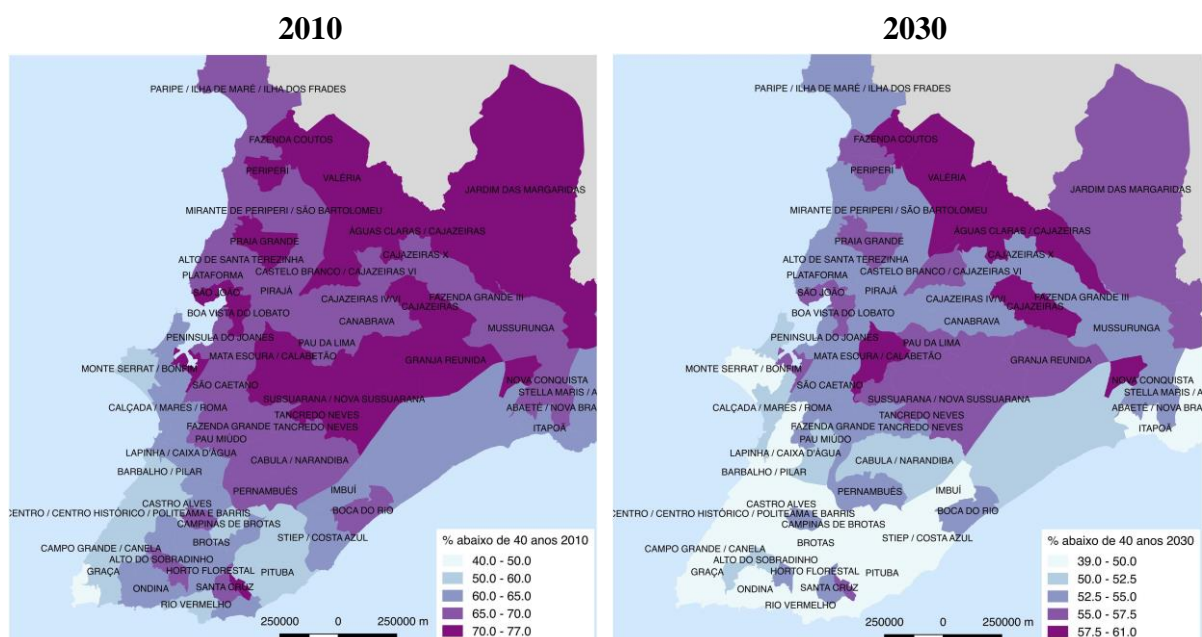
jovens em quase todas as áreas da cidade.

**Figura 4.2 -** Percentual da população de mais de 60 anos por agregado de bairros. Salvador, 2010 e 2030.



Fonte: Projeção de população elaborada pelos autores

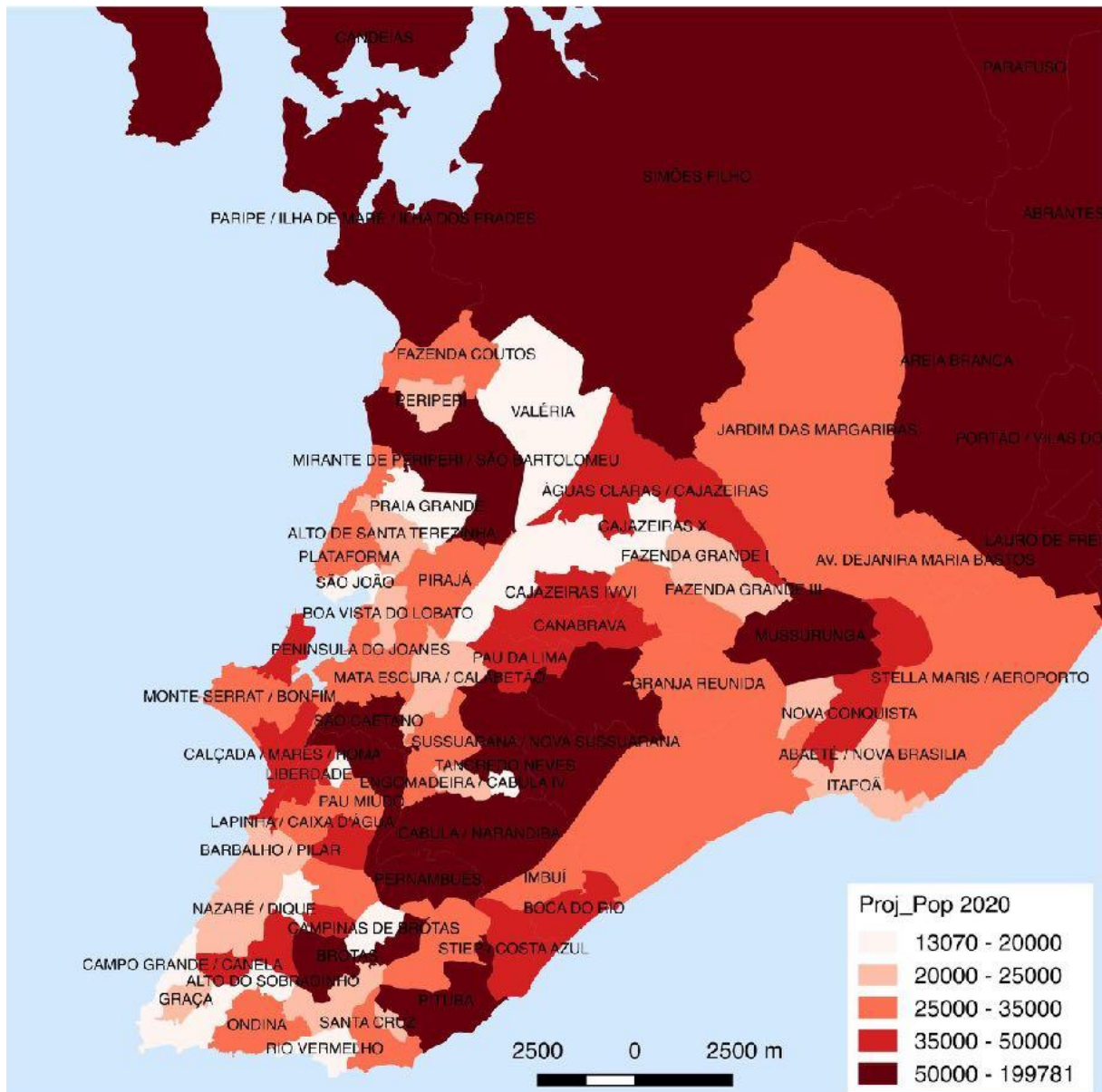
**Figura 4.3 -** Percentual da população com menos de 39 anos por agregado de bairros. Salvador, 2010 e 2030.



Fonte: Projeção de população elaborada pelos autores

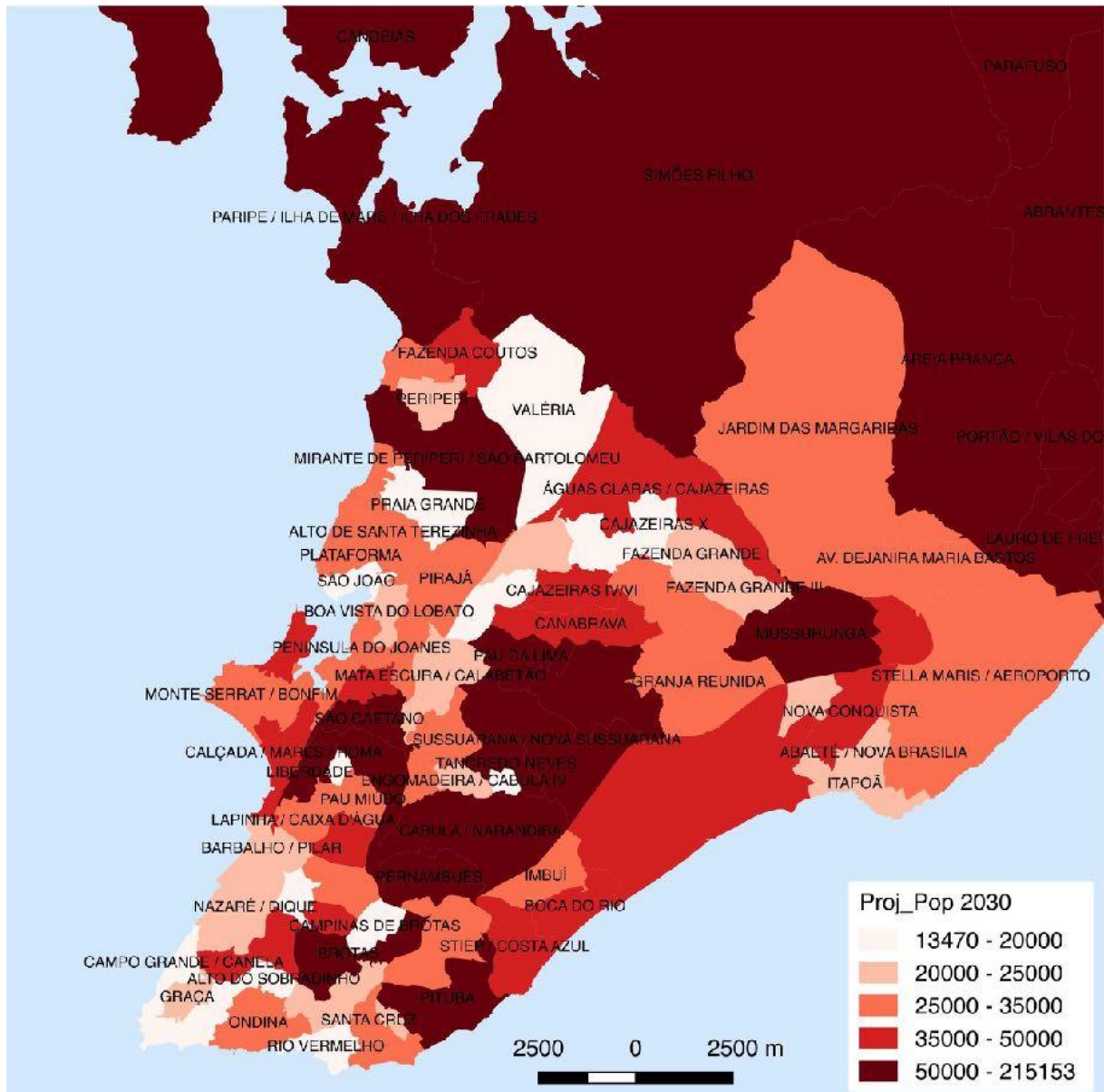
Os próximos cartogramas (figuras 4.4 a 4.7) mostram a distribuição espacial da população total projetada para as próximas décadas, de 2020 a 2049.

**Figura 4.4 -** Distribuição espacial da população. Salvador, 2020



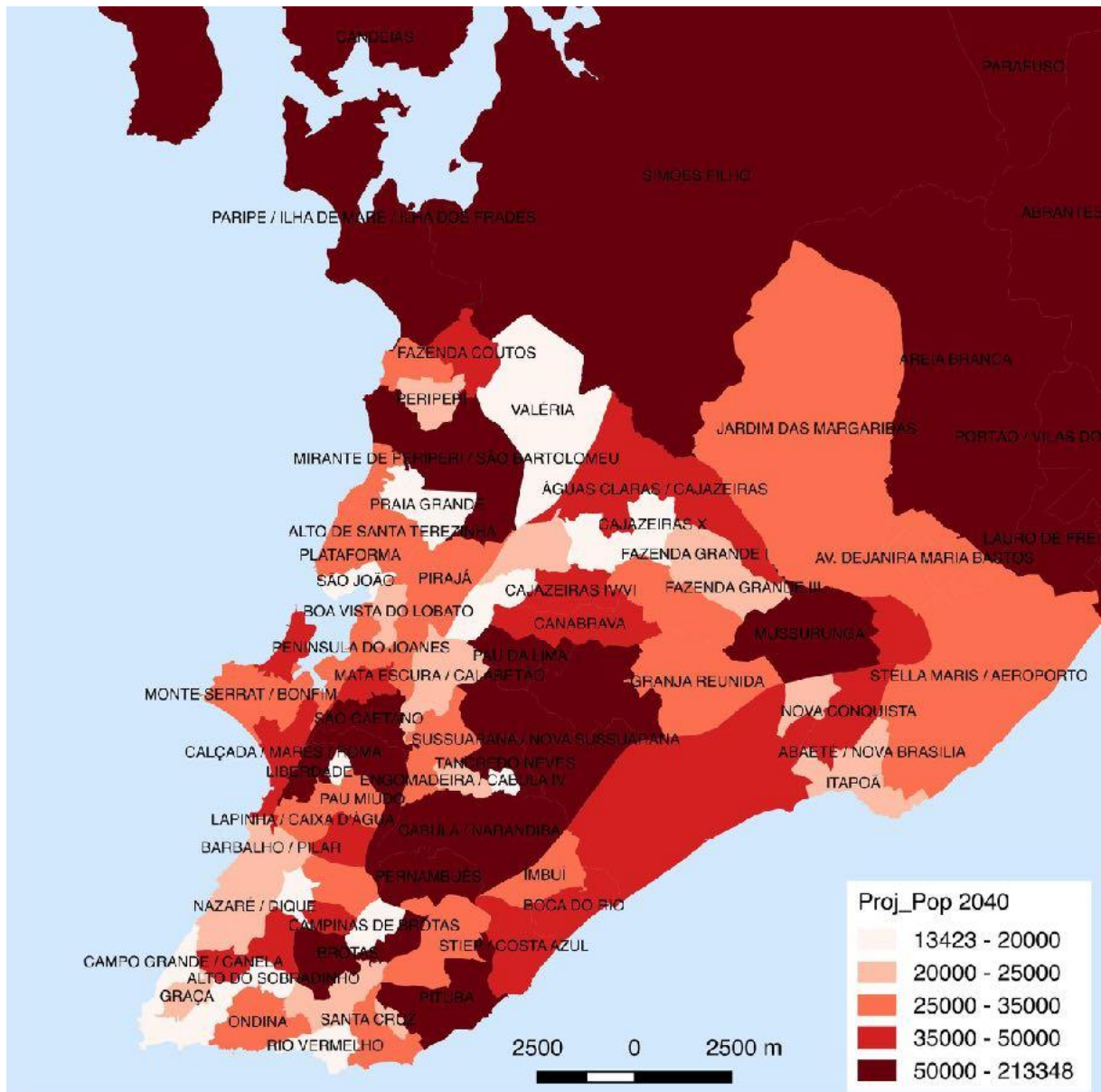
Fonte: Projeção de população elaborada pelos autores

**Figura 4.5 -** Distribuição espacial da população. Salvador, 2030



Fonte: Projeção de população elaborada pelos autores

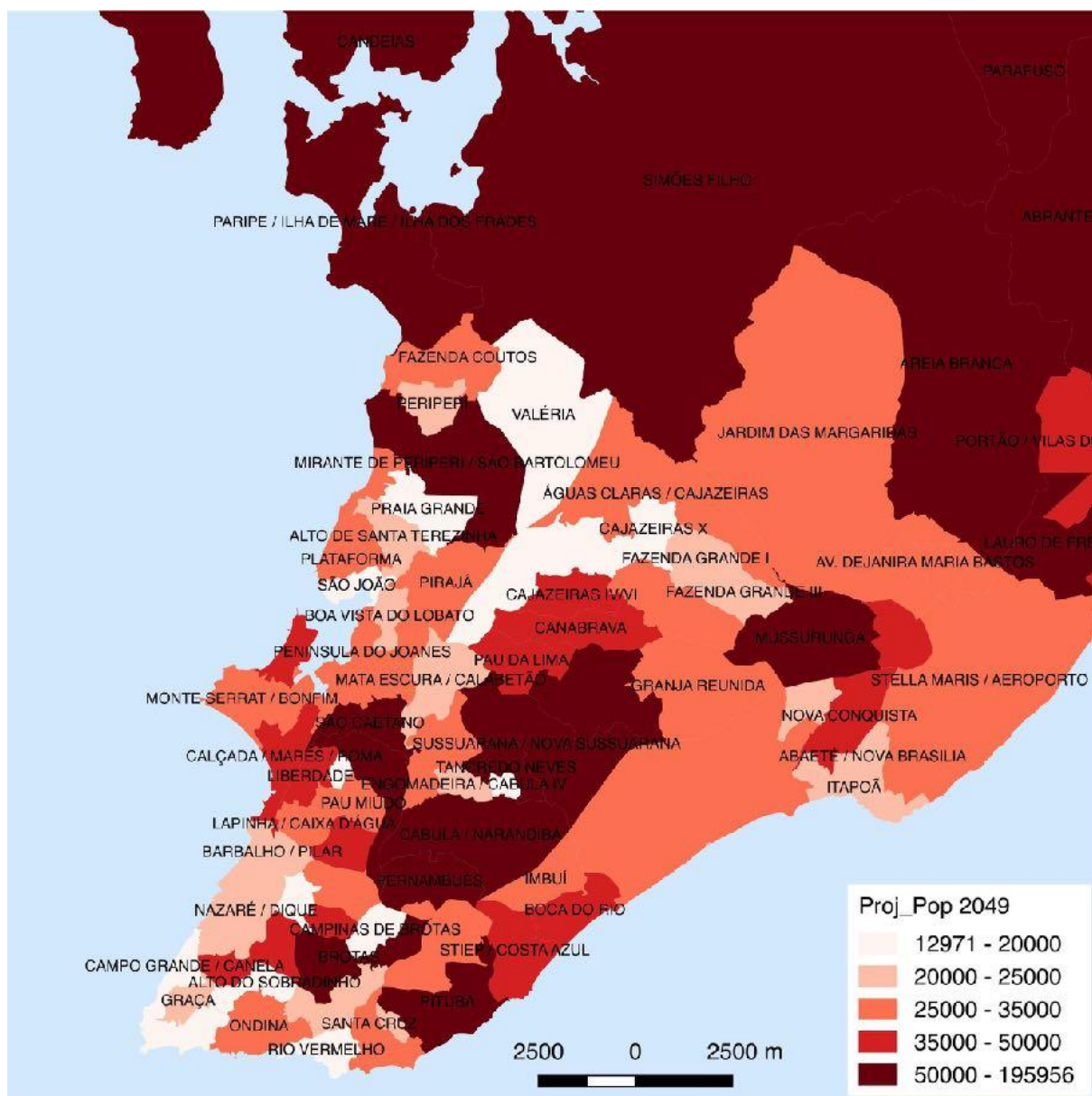
**Figura 4.6 -** Distribuição espacial da população. Salvador, 2040



Fonte: Projeção de população elaborada pelos autores



**Figura 4.7 -** Distribuição espacial da população. Salvador, 2049



**Fonte:** Projeção de população elaborada pelos autores

Mas a cidade é um organismo social e vivo, repete-se. Parte de seu vir a ser já está definida em inúmeros projetos em andamento ou em elaboração. Esses projetos implicam transformações territoriais significativas e configuram o segundo condicionante.

A lista de projetos de grande porte existentes, sem que a metrópole tenha sequer esboçado um plano metropolitano ou regional que defina diretrizes a serem alcançadas, conflitos a serem equacionados, ou resultados a serem perseguidos, é sem dúvida um

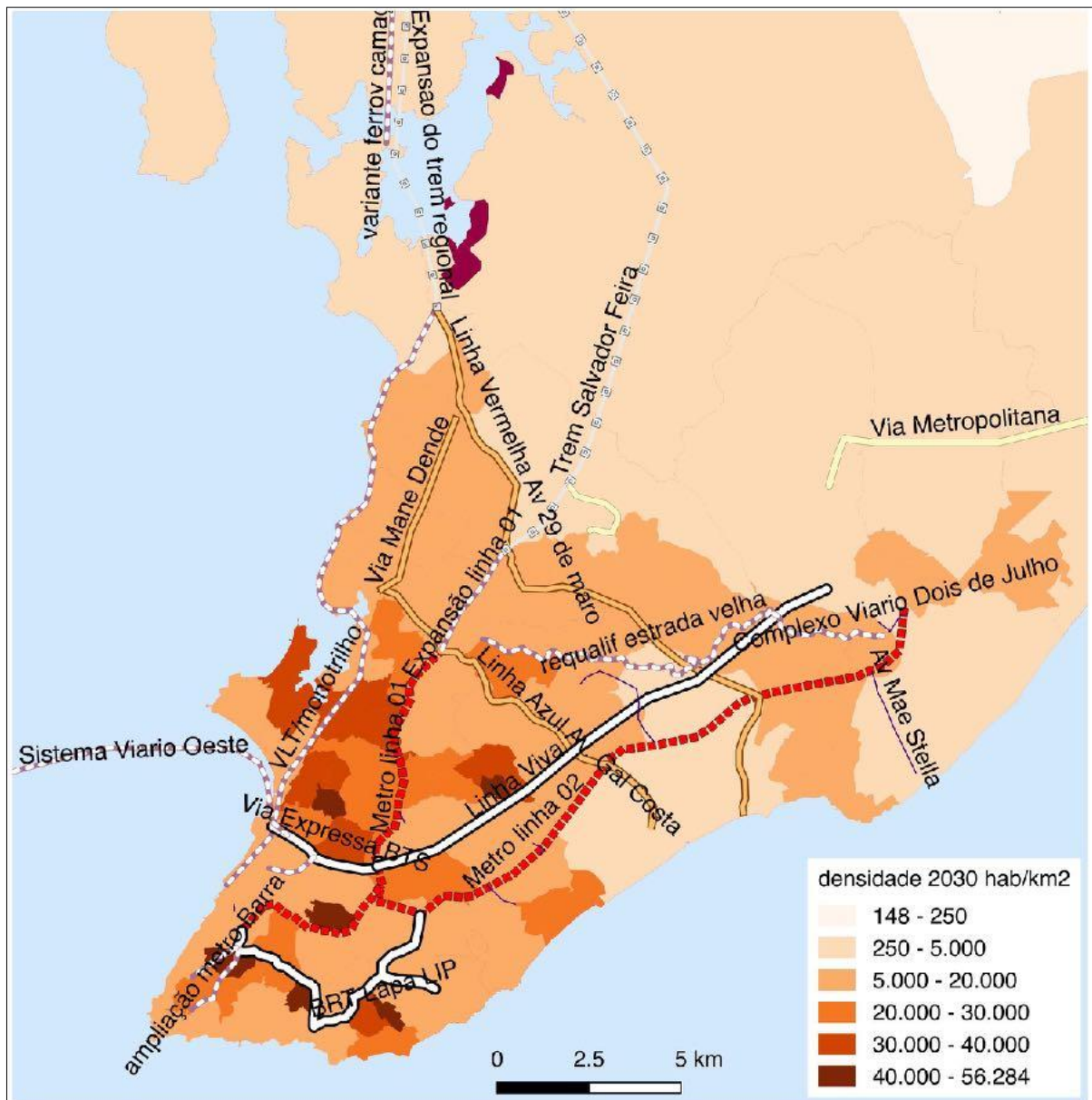
complicador para elaboração de cenários e revela a fraqueza das estruturas de planejamento interinstitucionais.

Comparando os projetos previstos e passíveis de implantação nas próximas décadas, pode-se estimar transformações socioespaciais e mudanças na densidade populacional das áreas da metrópole. Os quadros 4.1 e 4.2 sumarizam os projetos previstos e em implantação e seus potenciais impactos e conflitos.

O cartograma da figura 4.8 apresenta os principais projetos sobre uma representação da densidade demográfica prevista para 2030. Se implantados na sua totalidade, podem modificar a ocupação territorial e induzir um provável aumento de densidade na orla. Note-se que, embora haja previsão de alguns projetos de transporte coletivo, que devem melhorar a rede metropolitana de transporte, uma parte significativa dos projetos em implantação são de ampliação da malha viária com potencial para incentivar o aumento da frota de veículos automotivos e agravar as condições já deterioradas de mobilidade intra-urbana.

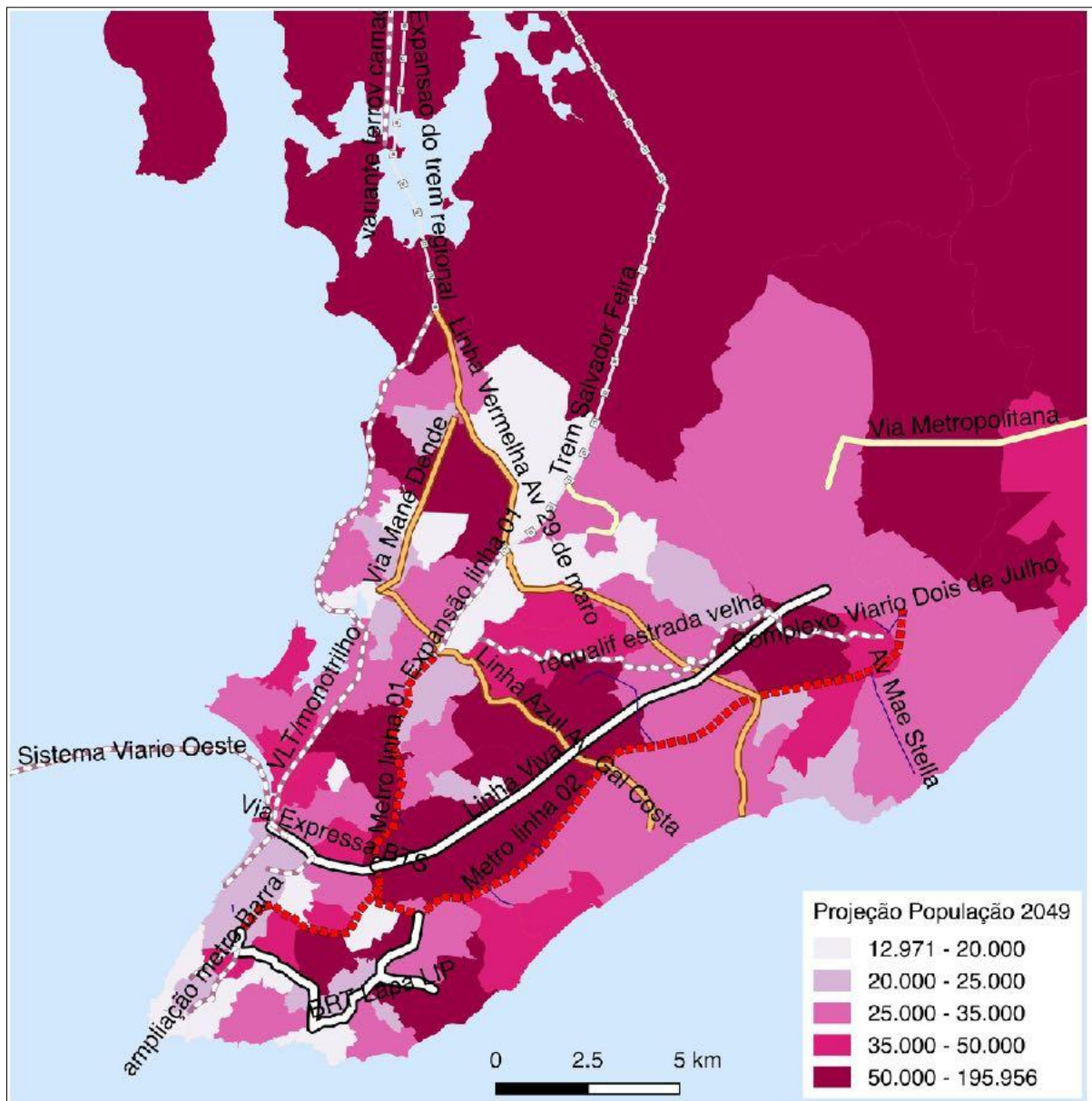
O cartograma mostra também a distribuição da densidade demográfica projetada para 2030 com a ressalva que a implantação dos projetos tem potencial para alterar as projeções que são baseadas em componentes demográficos históricos e na sua evolução nas áreas consideradas. O cartograma da figura 4.9 mostra a distribuição espacial da população projetada para 2049 e a representação espacial dos projetos.

**Figura 4.8** - Projetos previstos e densidade demográfica projetada. Salvador, 2030



**Fonte:** Levantamento de projetos e projeção de população elaborados pelos autores.

**Figura 4.9** - Projetos previstos e distribuição da população projetada. Salvador, 2049



**Fonte:** Levantamento de projetos e projeção de população elaborados pelos autores.

**Quadro 4.1 - Projetos Previstos**

PROJETO	LOCAL	AGENTE PRINCIPAL	TIPO	IMPACTOS/ CONFLITOS
VLT Monotrilho	Salvador	Gov. Estado	transporte publico	Projeto que busca a melhoria da eficiência e qualidade do sistema de transportes, atendendo principalmente a região do Subúrbio Ferroviário e Centro Tradicional de Salvador. Projeto foi alterado na sua concepção inicial (originalmente um VLT), após audiência pública realizada. Irá utilizar a infraestrutura da ferrovia existente para implantação de outro modal, o que impossibilitará a utilização da ferrovia para transporte de cargas ao porto de Salvador e a conexão existente de Salvador com o país por ferrovia. Tarifa terá aumento substancial, em área ocupada predominantemente por população de baixa renda. Promoverá desapropriações, antes não previstas no projeto inicial. Impacto paisagístico negativo significativo, com previsão de elevado, no frontispício da Orla de Salvador para a Baía de Todos os Santos. Implantação trará desativação da ferrovia por um ano.
Tramo 03 da Linha 01 do Metrô - Águas Claras/ Cajazeiras	Salvador	Gov. Estado	transporte publico	Projeto estruturante para o sistema de transporte de passageiros em nível urbano e metropolitano, que possibilita melhoria da eficiência e qualidade do sistema, em fase de expansão (maior parte já implantado e em operação). Necessidade de reorganização do sistema de ônibus urbano e metropolitano, sendo o elemento principal (o metrô) do sistema tronco. Dificuldades de integração intermodal sob o aspecto físico, operacional e institucional. Poderá induzir a um a nova centralidade em Salvador, com a implantação de uma estação num local onde se prevê uma nova rodoviária.

PROJETO	LOCAL	AGENTE PRINCIPAL	TIPO	IMPACTOS/ CONFLITOS
Sistema Viário Oeste	RMS (vários municípios)	Gov. Estado	infraestrutura de transporte	Ampliação do acesso do transporte rodoviário, com oferta de infraestrutura viária que possibilita conexões entre Salvador e o Recôncavo e Baixo Sul. Possibilita um novo vetor de expansão urbana na Ilha de Itaparica (Itaparica e Vera Cruz) que tem infraestrutura e serviços precários e fragilidade ambiental de grande parte de suas áreas. Projeto que contempla o modo individual motorizado no acesso a Salvador, trazendo grande fluxo de veículos a capital, com previsão de saturação da capacidade viária, sem previsão de conexões como sistema de transporte de massa, apenas admitindo-se a possibilidade de prioridade para transporte público (VLT ou prioridade para ônibus), mas sem proposta de articulação com o sistema urbano de Salvador. Potencial conflito com possibilidades de ampliação do Porto de Salvador.
Linha Viva	Salvador	PMS	infraestrutura de transporte	Aumento do tráfego de automóveis, com oferta de infraestrutura viária que possibilita conexões rodoviárias entre bairros do Miolo de Salvador com as áreas centrais. Possibilita um novo vetor de expansão urbana no sentido Norte, com conexões previstas com Lauro de Freitas. Impactos negativos, com desapropriações, segregação espacial em algumas áreas da cidade e oferta de infraestrutura viária, porém com falta de ações que priorizassem o transporte público, e priorização dos modos individuais motorizados.
Variante Ferroviária Camaçari / Aratu – prevista no PNLT, projeto concluído MT	Candeias	Gov. Federal	infraestrutura de transporte	Projeto importante sob o aspecto da melhoria da eficiência do transporte de cargas em nível regional, e na logística de transportes.
Porto de Aratu/BA: Ampliação do Terminal de Graneis Líquidos	Candeias	Gov. Federal	infraestrutura de transporte	Projeto importante sob o aspecto da melhoria da eficiência do transporte de cargas em nível regional, e na logística de transportes.
Porto de Aratu/BA: Ampliação do Terminal de Graneis Sólidos	Candeias	Gov. Federal	infraestrutura de transporte	Projeto importante sob o aspecto da melhoria da eficiência do transporte de cargas em nível regional, e na logística de transportes.
Porto de Aratu/BA: Ampliação do TGL - Dragagem/Aterro Hidráulico para Formação de Retro área	Candeias	Gov. Federal	infraestrutura de transporte	Projeto importante sob o aspecto da melhoria da eficiência do transporte de cargas em nível regional, e na logística de transportes.

PROJETO	LOCAL	AGENTE PRINCIPAL	TIPO	IMPACTOS/ CONFLITOS
Porto de Aratu/BA: Derrocagem do Leito Marinho na Bacia do Berço Sul do TGL	Candeias	Gov. Federal	infraestrutura de transporte	Projeto importante sob o aspecto da melhoria da eficiência do transporte de cargas em nível regional, e na logística de transportes.
Porto de Aratu/BA: Dragagem	Candeias	Gov. Federal	infraestrutura de transporte	Projeto importante sob o aspecto da melhoria da eficiência do transporte de cargas em nível regional, e na logística de transportes.
Porto de Aratu/BA: Estrutura de Acostagem e Instalações de Armazenagem do Terminal de Grãos	Candeias	Gov. Federal	infraestrutura de transporte	Projeto importante sob o aspecto da melhoria da eficiência do transporte de cargas em nível regional, e na logística de transportes.
Porto de Aratu/BA: Instalação de Central de Resíduos e Estação de Tratamento de Resíduos Tóxicos	Candeias	Gov. Federal	infraestrutura de transporte	Projeto importante sob o aspecto da melhoria da eficiência do transporte de cargas em nível regional, e na logística de transportes.
Porto de Aratu/BA: Prolongamento de Rolamento da Empilhadeira de Granéis Sólidos	Candeias	Gov. Federal	infraestrutura de transporte	Projeto importante sob o aspecto da melhoria da eficiência do transporte de cargas em nível regional, e na logística de transportes.

**Quadro 4.2 - Projetos em implantação**

PROJETO	LOCAL	AGENTE PRINCIPAL	TIPO	IMPACTOS/ CONFLITOS
Sistema Metroviário Salvador Lauro de Freitas	Salvador/ Lauro de Freitas	Gov. Estado	transporte público	Projeto estruturante para o sistema de transporte de passageiros em nível urbano e metropolitano, possibilita melhoria da eficiência e qualidade do sistema, em fase de expansão (maior parte já implantado e em operação). Necessidade de reorganização do sistema de ônibus urbano e metropolitano, sendo o metrô elemento principal do sistema tronco. Dificuldades de integração intermodal sob o aspecto físico, operacional e institucional. Dificuldades de acessibilidade na integração intermodal referente ao transporte ativo.
Avenida 29 de Março /Av. Orlando Gomes - Linha Vermelha (Cored. Transv 02)	Salvador	Gov. Estado	infraestrutura de transporte	Ampliação do acesso do transporte rodoviário, com oferta de infraestrutura viária que possibilitou passagem em desnível e priorização do transporte de massa. Possibilita melhor conexão entre território municipal da Orla Atlântica, com a região de Cajazeiras, e linhas alimentadoras do metrô. Impactos negativos com desapropriações, segregação espacial em algumas áreas da cidade. Dificuldades para o transporte ativo.
Linha Azul - Av. Pinto de Aguiar, Av. Gal Costa - Lobato – Pirajá	Salvador	Gov. Estado	infraestrutura de transporte	Ampliação do acesso do transporte rodoviário, com oferta de infraestrutura viária que possibilitou passagem em desnível e priorização do transporte de massa. Possibilita melhor conexão entre território municipal da Orla Atlântica, com a região de Cajazeiras, e linhas alimentadoras do metrô. Impactos negativos com desapropriações, segregação espacial em algumas áreas da cidade. Dificuldades para o transporte ativo
BRT Lapa-LIP	Salvador	PMS	transporte público	Projeto que amplia acesso ao transporte público coletivo no sistema viário, possibilitando melhor eficiência e qualidade. Alto custo financeiro com elevados que têm faixas ofertadas ao transporte individual, que representam a maior parte do investimento, e que traz incentivo ao uso dos veículos individuais motorizados também.
Projeto Mané Dendê	Salvador	PMS	infraestrutura de transporte	Melhoria do acesso do transporte rodoviário, com oferta de infraestrutura viária para uma área com sistema viário incompleto, possibilitando o acesso da BR-324 com a região do Subúrbio, e conectando bairros desta mesa região.



PROJETO	LOCAL	AGENTE PRINCIPAL	TIPO	IMPACTOS/ CONFLITOS
Requalificação do Terminal da Barroquinha	Salvador	PMS	transporte público	Melhorias para equipamento de conexão e acessibilidade ao transporte público coletivo. Importante para a revitalização do Centro Tradicional de Salvador.
Ligação Lobato-Pirajá	Salvador	PMS	infraestrutura de transporte	Parte do corredor transversal que percorre a Avenida Paralela que conecta a Orla de Patamares/Pituaçu ao Subúrbio Ferroviário/Lobato. Possibilita conexão da Av. Afrânio Peixoto à rodovia BR-324, e a Orla Atlântica, sendo importante para os deslocamentos entre eixos estruturantes (entre as duas orlas marítimas) que conformam a península. Pode promover transformações em nível municipal, para o transporte coletivo da cidade, como a Estação Pirajá e, futuramente, a parada do VLT/Monotrilho no Lobato.
Requalificação da Avenida Aliomar Baleeiro (Estrada Velha do Aeroporto)	Salvador	PMS	infraestrutura de transporte	Melhoria do acesso do transporte rodoviário, com oferta de infraestrutura viária para uma área com sistema viário incompleto, possibilitando o acesso da BR-324 com a região do Subúrbio, e conectando bairros desta mesa região. Possibilitará melhoria de acessibilidade a 11 bairros cortados por essa via, que interliga a BR-324, na altura de Pirajá, até São Cristóvão, bairro vizinho ao Aeroporto.
Requalificação da Av. Cônego Pereira	Salvador	PMS	infraestrutura de transporte	A requalificação urbanística da Avenida Cônego Pereira, no trecho entre o Aquidabã até o Dois Leões, traz melhoria da infraestrutura de transporte e acessibilidade entre o Centro Tradicional e o Centro do Camaragibe, com atenção ao transporte ativo (especialmente o modo a pé).

## 4.2. Futuro alternativo 1 (dramático)

A experiência atual da pandemia da Covid-19 ensina que a vida humana é imprevisível e que diversos acontecimentos podem impactar as estruturas econômica, social e política. Porém, considerando a realidade como hoje vislumbrada, alguns cenários dramáticos podem se apresentar para Salvador.

É possível que ocorra um aprofundamento da desarticulação das atividades de setores da Economia da Cultura e Criativa (ECC) de Salvador, com a ampliação da precariedade característica deste segmento, em função de fragilidade pré-existentes, da pandemia da Covid-19, da baixa qualidade da infraestrutura digital, prejudicando uma grande contingente de trabalhadores da ECC de Salvador, que tende a perder a imagem de capital cultural, reconhecida mundialmente.

Também é possível, que se verifique o crescimento do desemprego e o aumento das atividades da economia popular, desarticuladas e precárias, agravando condições de trabalho e geração de renda historicamente injustas, com impacto no crescimento das desigualdades e violência.

Em termos de governança, prevê-se, em primeiro lugar, um aprofundamento dos conflitos e da competição intergovernamental de tal modo que a resolução dos principais problemas municipais e metropolitanos fiquem dependentes apenas das disputas político-partidárias. Numa segunda possibilidade, que deve ser considerada, nas diversas eleições até 2049 são eleitos líderes populistas, personalistas e autoritários, impactando tanto nas possibilidades de construção de uma governança metropolitana cooperativa quanto no próprio respeito às regras institucionais. Por fim, um cenário ainda mais dramático, que abarcaria não apenas os entes municipais e estaduais, mas também a dimensão federal, envolve esgarçamento das instituições, com uma quebra das regras e mesmo uma ruptura com a democracia.

Considerando somente o aprofundamento dos conflitos e da competição intergovernamental, tem-se como resultado a exacerbação de processos de governança conflitivos, conduzindo à incapacidade de finalizar adequadamente planos metropolitanos e regionais e de coordenar ações entre os diversos entes federativos e instituições estaduais e municipais, que garantam uma ocupação menos injusta e mais equânime em termos de infraestrutura do espaço metropolitano, conciliando necessidades ambientais, sociais, de expansão urbana e de mobilidade. Em consequência, verifica-se: ocupação urbana dispersa, de

baixa densidade demográfica; erradicação da vegetação natural; maior comprometimento dos mananciais; e aumento do tempo de viagem ao centro da metrópole. Políticas de transporte coletivo urbano e metropolitano são preteridas em favor de obras para favorecer o transporte individual como alargamento de vias, construção de obras de arte, vias expressas, resultando em aumento de frota de veículos automotores circulando na metrópole.

Neste cenário, considera-se que não são implementadas políticas integradas de transporte, uso do solo e saúde pública, a descentralização das atividades urbanas na metrópole não ocorre e a acessibilidade não se distribui pelo território de forma homogênea, originando os seguintes impactos: i) reforço da concentração de atividades urbanas em poucas centralidades; ii) consolidação da segregação urbana e violência urbana; iii) degradação total do centro histórico; iv) consolidação dos modos de transporte individuais, individuais sob demanda e, informais; v) declínio das atividades econômicas com impactos negativos no setor imobiliário e de serviços conexos; e vi) consolidação da dispersão urbana com impactos definitivos na sustentabilidade.

Portanto, ainda nesse cenário, a região metropolitana fragmentada se encontra vulnerável frente aos fenômenos de mudança climática e futuras pandemias. Adicionalmente, a recessão econômica global, nacional e estadual inviabiliza os grandes projetos de logística e de transporte de carga, aumentando a estagnação dos portos e da economia local. O predomínio dos modos rodoviários nos fluxos de carga produz impactos negativos na capacidade da rede viária e nas atividades urbanas, na área central de Salvador. A falta de melhorias na conexão rodoviária com o Recôncavo e o Baixo Sul da Bahia, impacta na competitividade da região. A metrópole perde totalmente a capacidade de atrair investimentos, atividades produtivas e emprego.

A falta de projetos e planos comprometidos com futuros sustentáveis levam a: descomprometimento político e institucional com os pactos das mudanças climáticas; ação local sem gestão ambiental; *laissez faire* na produção da cidade seguindo com o agravamento das condições ambientais e ecológicas; dano irreversível à paisagem enquanto patrimônio e enquanto meio de funcionalidade ecológica; intensificação da fragmentação e supressão da cobertura vegetal com perda genética de espécies no ambiente urbano; descaso com as mudanças climáticas. O descaso em relação às mudanças climáticas tendem, por sua vez, a: inviabilizar ocupações litorâneas; desestabilizar moradias em áreas de encostas; inundar áreas urbanas marginais a córregos, rios e bacias de inundação; e danificar sistemas de infraestrutura.

Rede de transporte de alta capacidade incompleta e não totalmente integrada com os modos de média e baixa capacidade (gradativamente abandonados pelo aumento da percepção de insegurança) e com formas de transporte ativo, reforçados pelo incentivo ao uso de transporte individual e a soluções de *delivery* impostas pela pandemia de Covid-19, leva à diminuição drástica do uso dos meios de transporte coletivos, com o colapso do seu financiamento, baseado em tarifas por viagem, e à uma busca de soluções de mercado que substituem necessidade de viagens, tendo como consequências o aumento de uso de recursos individuais (automóveis, motocicletas, aplicativos de transporte e entrega por demanda). Em termos espaciais, tem-se a consolidação da metrópole dispersa, ou seja, um arquipélago urbano, não integrado pelas redes de transporte de alta capacidade e/ou modos sustentáveis, o que aumenta os tempos de viagem, provocando deseconomias urbanas em grande escala e perda de competitividade.

A tendência de enfraquecimento dos sistemas de informação no Brasil se agrava e instala-se grande a dependência de pesquisas temáticas, pontuais e financiadas por organismos internacionais e empresas – com grande incerteza, volatilidade e intermitência. Descontinuidade de pesquisas censitárias e amostrais no Brasil, sendo as mais atingidas as domiciliares. Aumento na distância entre o planejado e as reais necessidades de intervenções por meio de políticas públicas, aprofundando desigualdades sociais e econômicas.

Impactos de pandemias nos moldes da Covid-19 provocam um crescimento nas necessidades de recursos da sociedade para garantir condições de saúde para idosos, com prejuízo na alocação de recursos de prevenção de outros agravos relacionados às condições precárias de saneamento, habitação e qualidade de vida para diversos grupos sociais vulneráveis. Pressão e conflitos de interesses levam a tomadas de decisões que priorizem o imediato em detrimento do planejamento do futuro. Manutenção de respostas a questões imediata, sem planejamento e sem coordenação entre as diversas áreas multidisciplinares de governo e sociedade civil. Crescimento do adensamento demográfico sem planejamento urbano, agravando a segregação espacial e as condições de vulnerabilidades e riscos sociais na cidade.

Manutenção das estruturas formais de escolas separadas das comunidades, com redes públicas fragilizadas e sem comunicação entre si. Espaços escolares aprofundam as desigualdades entre classes e grupos sociais, sem compartilhamento de conhecimentos e incentivando a meritocracia e competitividade para o mundo do trabalho, a partir da visão de educação como mercadoria. Preocupação excessiva com produtividade, indicadores, grades

curriculares padronizadas e cargas horárias, sem o conhecimento da realidade dos estudantes, suas famílias e comunidades. Manutenção das distâncias entre estudantes da rede privada, com acesso à tecnologia e recursos estruturais modernos, professores qualificados e bem remunerados, livros e recursos virtuais, contra escassez generalizada na rede pública. Aumento da distância entre comunidade escolar e comunidade externa, com o crescimento dos muros existentes.

Sistemas privados de saúde continuando a crescer, com limitada capacidade de resposta às necessidades de saúde coletiva. Exclusão crescente de adultos e idosos dos sistemas de saúde, com elevado endividamento das famílias para tratamentos preventivos e atendimentos emergenciais, com impacto significativo na qualidade de vida das famílias e mesmo, do ponto de vista produtivo, da capacidade de trabalho e geração de riquezas pelos trabalhadores. Manutenção das desigualdades na qualidade de saneamento e acesso à água em diferentes áreas da cidade, com impactos na proliferação de epidemias relacionadas às aglomerações urbanas, como dengue, Chikungunya, Zika vírus e novas viroses.

Aprofundamento das desigualdades de trabalho e renda, com maior precarização do trabalho por meio de processos como a chamada “uberização” do trabalho, ou seja, ocupações sem vínculos contratuais, portanto, sem acesso a direitos, informais, mal remuneradas, com grande exploração da força de trabalho em jornadas exaustivas e de elevado risco social. Crescimento exponencial da pobreza urbana e da segregação socioespacial.

Política de encarceramento crescente atingindo, principalmente, jovens negros das periferias de Salvador, aumentando a espiral de violência na cidade, com as condições cada vez mais precárias de manutenção de pessoas em privação de liberdade. Crescimento da violência urbana, doméstica, contra mulheres e jovens negros, com esgarçamento do tecido social de Salvador, em crescentes conflitos sociais inerentes a uma sociedade extremamente desigual e injusta. Crescimento da segregação espacial e a divisão do espaço urbano, com a violência cerceando o direito à cidade e às condições dignas de vida da população de Salvador.

### 4.3. Futuro alternativo 2 (virtuoso)

O cenário virtuoso para a governança urbana e metropolitana em Salvador é o investimento em padrões cooperativos de relações intergovernamentais e interfederativas. As ações, portanto, são pensadas em conjunto e executadas com respeito à autonomia de cada ente federado. Em primeiro lugar, isso significa a participação e liderança do município polo da Região Metropolitana de Salvador na Entidade Metropolitana. Por outro lado, significa também que o governo do estado, ente concentrador de recursos e estrutura burocrática, evita decisões unilaterais quanto à gestão desta região, dialogando melhor com os municípios em casos de intervenção em seus territórios.

Uma estratégia cooperativa implica, portanto, uma visão metropolitana dos principais problemas sociais e das funções públicas de interesse comum, como mobilidade, saneamento, habitação social, uso do solo, recursos hídricos, saúde, ambiente, etc. Isso se expressa em planos, projetos e ações conjuntas, construídos de forma dialogada, explorando, inclusive, outras alternativas de gestão compartilhada, a exemplo dos consórcios intermunicipais. Como dito anteriormente, uma cooperação absoluta e sem conflitos é uma idealização, mas pactos e acordos políticos são viáveis e mesmo necessários. Tais pactos de gestão metropolitana, evidentemente, precisam ser continuamente renovados até alcançarem certa institucionalização, se conformando como uma tradição e se transformando naquilo que a ciência política em sua vertente institucionalista denomina de “dependência de trajetória” (HALL; TAYLOR, 2003).

Na economia, pode-se vislumbrar o reconhecimento da diversidade de setores da Economia da Cultura e Criativa (ECC) de Salvador com fortalecimento da Fundação Gregório de Mattos como órgão gestor, articulador e regulador de políticas, visando ao equilíbrio entre as dimensões cultural, social e econômica. Ampliação da esfera de decisão a outros espaços de governança transversais e interinstitucionais entre os entes federativos, instituições públicas, privadas e da sociedade civil. Promoção de canais de diálogo para articular a participação da população e estimular a cooperação público-privada em processos decisórios sobre temas importantes para a ECC da cidade, como o carnaval e a gestão de espaços públicos, inclusive com a constituição e empoderamento de comitês de governança. Fortalecimento das relações dos setores criativos com as novas tecnologias por meio do uso da internet e das novas mídias para a difusão e a comercialização de bens, produtos e serviços culturais. Digitalização e disponibilização de acervos de informações e obras para potencializar o fluxo internacional de informações e a difusão das artes, da cultura e da história local. Crescimento da formação e

qualificação de profissionais da ECC, assim como organização das ocupações e dos ocupados em redes e grupos temáticos.

Dado a sua natureza mais estrutural, a participação relativa dos trabalhadores da economia dos setores populares no total da população ocupada e na PEA de Salvador deve se manter inalterada na próxima década. A projeção, para 2030 e futuro, é de que o número de pessoas em idade ativa, ou seja, na faixa de 15 a 64 anos, continua crescendo, mas em ritmo cada vez mais lento. Mesmo que ocorram alterações positivas na taxa de ocupação, com redução do número de desempregados, o cenário mais provável é que haja uma redução das ocupações via emprego regular assalariado, pressionando, desde já, a urgência de medidas para a inserção social pelo trabalho por meio da economia dos setores populares.

O setor do turismo adquire maior competitividade nacional como consequência de políticas urbanas de redução de desigualdade, de readequação do ambiente construído - habitação e infraestrutura, preservação e recuperação da paisagem, valorização da cena cultural e o aumento da sensação de segurança pública pela redução dos índices de violência urbana.

Uma governança metropolitana cooperativa possibilita elaborar políticas públicas adequadas para fazer frente a um conjunto de questões que não se limitam ou se esgotam nas fronteiras municipais: crise ambiental; políticas de mobilidade metropolitana articuladas com políticas de uso e ocupação do solo; abastecimento metropolitano; destino de resíduos; poluição dos mares; habitação; educação; saúde, infraestrutura digital e física e muitos outros.

Rede de transporte metropolitano de alta capacidade completa e integrada com os modos de média e baixa capacidade e com os modos ativos, leva a uma diminuição dos tempos de viagem e à consolidação de subcentros no entorno das estações da rede de alta capacidade, bem como ao aumento do uso da rede de transporte coletivo e ao uso de meios ativos para distâncias curtas e/ou integrados à rede. Diminuição gradual do uso do automóvel nas viagens intra-urbanas. Melhoria da capilaridade da rede de transporte em áreas de maior densidade populacional, como no Miolo e Subúrbio Ferroviário, e da rede de modos ativos - rede de espaços pedestres e cicloviária - além da elevação da qualidade do serviço de transporte público (regularidade, frequência, conforto, segurança).

Este cenário está condicionado às políticas integradas que devem ser implantadas até 2030, em matéria de tecnologia, financiamento, de cidade e de saúde pública, pois as questões da segurança deixam de envolver somente a violência nos deslocamentos (acidentes ou roubos), incorporando a problemática do contágio em aglomerações. Portanto, no campo tecnológico,

prevê-se a implantação de uma rede integrada dos transportes públicos, eficiente e diversificada, para todos os modos, incorporando na sua operação as inovações tecnológicas oriundas da *e-mobility*, sendo integrada também à mobilidade baseada em aplicativos de dispositivos de telecomunicação móveis (apps). Adicionalmente, esta rede se mostra complementar funcionalmente às novas tecnologias de comunicação (teletrabalho, telecentros, educação a distância, serviços *on line*, etc.) na cidade. Esta rede a reestruturação do modelo de financiamento do setor, integrando outros setores da economia que também são beneficiados pela acessibilidade, criando alianças de interesses, com uma lógica menos excludente.

A oportuna descentralização das atividades urbanas, articuladas pelos modos sustentáveis, é viável, visando um urbanismo de proximidade, pois nesse cenário, o transporte público orienta os padrões do desenvolvimento urbano, sob uma relação integrada de transportes e uso do solo. Por conseguinte, o gerenciamento da mobilidade ou das demandas por mobilidade guia as decisões da administração pública, tendo por base uma adequada adoção dos instrumentos do Estatuto da Cidade, integrados à lei de mobilidade e às novas políticas de saúde pública.

Políticas públicas adequadas permitem uma mudança de paradigma que reverte a expectativa para o futuro da região de perda ou empobrecimento de habitats naturais, com incremento da gestão e da preservação e recuperação ambiental, desobstrução dos canais de drenagem natural, e dos demais componentes do sistema hidrológico; reversão da degradação dos recifes de corais; redução na pressão sobre as matas ciliares, preservação de fragmentos existentes e reconstituição dos fragmentos da floresta atlântica e ecossistemas associados, com criação de corredores ecológicos, áreas trampolim e UC para a fauna, preservação de banco genético e recomposição da flora. Planos de uso e ocupação do solo que coordenem políticas ambientais, habitacionais e de transporte metropolitanas permitem mitigar os conflitos socioambientais e recompor o índice de 30 a 50% das áreas florestais de modo a garantir os serviços ecológicos com plantio de espécies nativas originais. Mudança paradigmática no planejamento urbano, de concepção multi e interdisciplinar, para o enfrentamento dos riscos socioambientais, com destaque para recorte da cidade-região no plano de gestão territorial, fundamental à compreensão dos problemas urbanos e ambientais de modo a privilegiar os ecossistemas e serviços ecológicos e readequar os centros urbanos metropolitanos para gradualmente absorver os impactos das mudanças climáticas e dos eventos meteorológicos extremos, atualizam e incorporam mecanismos de estímulo a práticas urbanas sustentáveis.



Valorização e recuperação da paisagem urbana e de seu entorno metropolitano como recurso econômico e sociocultural.

Os modos metro-ferroviários e sustentáveis de média-alta capacidade predominam nos deslocamentos de abrangência metropolitana, de carga e passageiros, possibilitando a consolidação e coesão do território metropolitano: a cidade – região, gerando melhor qualidade de vida, nas diversas escalas urbanas. Os consumos de tempo e energia nos deslocamentos quotidianos são reduzidos substancialmente, assim como, os impactos socioeconômicos e ambientais, da motorização individual. A rede ferroviária, estruturando a macrorregião metropolitana, alavanca os portos de Aratu e Salvador, consolidando estes como equipamentos estratégicos para a logística e transportes de carga, assim como, para a economia da RMS e do Estado da Bahia. Ambos os portos se especializam. O porto de Salvador passa por um processo de ampliação e reestruturação, consolidando-se como porto urbano e hub regional. O conjunto de fatores propicia um cenário favorável para a atração de investimentos, atividades produtivas e emprego, gerando impactos positivos na capacidade do Município de financiamento de projetos estratégicos.

Os sistemas de informação no Brasil passam por uma renovação, estimulada pelas grandes demandas por dados e registros para o apoio ao planejamento e à tomada de decisão. Com o fortalecimento do papel do Estado na economia e nas ações sociais, novos institutos de pesquisa passam a levantar dados sociais e econômicos, em resposta ao “apagão de dados” que fica evidente na crise econômica e da pandemia de 2020. O uso de novas tecnologias de levantamento de dados se intensifica, com o uso da telefonia móvel, de aplicativos de dispositivos móveis, de equipamentos de coletas móveis gerenciados por comunidades, associações de bairros e prefeituras-bairros. A Administração Municipal aprimora a sua capacidade de integração dos levantamentos que atendem empresas, sociedade e gestão pública, de forma coordenada e contínua. Integração de interesses de órgãos públicos do Poder Executivo, setor empresarial e suas fundações, universidades, associações, sindicatos e organizações da sociedade civil para aumentar a capilaridade dos sistemas de informação, respeitando a privacidade de pessoas e empresas. A PMS atinge novo patamar na inteligência de governança, aprimorando a sua expertise na formulação, implementação e controle de políticas públicas, com base em novas tecnologias e equipe adequadamente capacitada. Expande-se a automação de governo, com a universalização de processos eletrônicos e adoção de práticas de teletrabalho e telemedicina, dentre outras iniciativas.

O processo de transição demográfica ganha contornos diversos às tendências até então apontadas, com uma suave desaceleração no processo de envelhecimento da população. Sistemas de saúde passam a ser gerenciados com base numa distribuição mais equitativa de investimentos na prevenção de agravos e redução da morbidade, com atuação conjunta de profissionais da saúde com atores multidisciplinares e comunitários. Qualificação dos serviços sociais, com políticas desenvolvidas para grupos sociais diversos de acordo com suas reais necessidades, coordenadas por políticas universais. Reordenamento do uso do solo na Salvador-Metrópole, garantindo infraestrutura básica próxima aos locais de residência de pessoas que delas precisam, priorizando idosos, crianças e jovens.

Mudança nas estruturas de educação formal e educação para a cidadania, envolvendo escolas, universidades e comunidades. Na educação formal, aproximação de metodologias e estruturas entre escolas públicas e privadas, incorporando melhores condições de trabalho para professores, maior participação das famílias e comunidades nas decisões da educação e mediação democrática do poder público, em suas diversas esferas, para garantir o direito à educação de qualidade. Redução da influência da lógica empresarial da competição no setor educacional, com priorização da educação crítica e contextualizada na realidade social e econômica de cada lugar. Usos de inovações tecnológicas e pedagógicas integradas a renovações de conteúdos e materiais didáticos, que respeitem a diversidade na educação. Reconhecimento da cidade, sítios históricos e equipamentos urbanos como espaços educacionais, além dos espaços escolares, rompendo com a segregação espacial das juventudes em Salvador. Uso das manifestações culturais, dos conhecimentos comunitários e tradicionais, da tradição oral e da experiência coletiva como conteúdos pedagógicos regulares. Estímulo à apropriação dos espaços públicos pela juventude, reduzindo a distância entre periferias, e cidade tradicional e moderna.

Fortalecimento do Sistema Único de Saúde, com investimentos garantidos na saúde pública preventiva e coletiva. Garantia de acesso a medicamentos e tratamentos para pacientes em condições crônicas, assim como o fortalecimento de sistemas de interligação das unidades de Saúde da Famílias, Pronto Atendimento e Hospitais. Investimentos na coleta e divulgação de informações em saúde de forma a apoiar planos de contingência para situações emergenciais. Fortalecimento da capacidade de mediação e regulação pública do uso de recursos físicos e humanos na saúde, em parceria com instituições privadas e/ou filantrópicas, com transparência para o controle social de bens e serviços comuns. Melhoria nos sistemas de saneamento e acesso à água potável enquanto direitos.

Garantia de condições mínimas de vida para a população, principalmente os segmentos mais pobres e precarizados. Fortalecimento de programas de garantia de renda mínima e transferência de renda mais abrangentes, que assegurem o acesso das pessoas à margem dos sistemas burocráticos da cidade – moradores de rua, agricultores familiares, trabalhadores informais e precarizados, trabalhadores da economia popular, jovens e mulheres. Fortalecimento das redes de apoio nas comunidades às pessoas que mais necessitam, com acompanhamento contínuo da própria comunidade sobre seus membros que mais necessitam de acesso a políticas sociais. Apoio ao protagonismo de lideranças comunitárias, jovens e mulheres, no planejamento e realização de atividades que beneficiem as pessoas em seus locais de moradia. Reconhecimento dos trabalhos de reprodução social e cuidados, como saúde, educação, trabalho doméstico e alimentação, por meio de políticas públicas voltadas para esses segmentos.

Gestão e operacionalização de políticas de geração de emprego e renda em atividades econômicas mais intensivas em trabalho, com as garantias de geração de trabalho decente. Fomento a pequenos e médios empregadores, com contrapartidas sociais e financiamento diferenciado, desvinculado dos processos de endividamento crescente e comprometimento de liquidez no longo prazo junto aos sistemas financeiros. Atuação conjunta do Estado, das organizações da classe trabalhadora e sindicatos para recuperação do papel da Justiça do Trabalho na fiscalização de empresas de médio e grande porte para o cumprimento das recomendações internacionais pelo trabalho decente. Políticas de dinamização das economias locais nos bairros, para geração de trabalho e renda de qualidade de forma mais equitativa no espaço urbano de Salvador. Planejamento orientado no fortalecimento do tripé Economia viável + Emprego Socialmente justo + Produção ambientalmente sustentável.

Reestruturação dos sistemas de segurança pública, com maior ênfase na redução de danos, na segurança preventiva e nos processos de desencarceramento crescentes. Fortalecimento da colaboração federativa entre União, Estados e Municípios, na reformulação das forças de segurança por meio da qualificação e do uso de tecnologias de informação para compartilhar inteligência e protocolos para atuação policial. Garantir as condições de dignidade a pessoas privadas de liberdade, tendo como princípio orientador o cumprimento de penas alternativas e prisão domiciliar, conforme previsto na legislação brasileira. Assegurar a proteção da privacidade e a segurança de dados pessoais associados à utilização de tecnologias de monitoramento e controle de deslocamento e hábitos sociais.

**Quadro 4.3 - Síntese comparativa**

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
	Dimensões estratégicas determinantes (fator portador de futuro e/ou fator endógeno) que implicam e condicionam as visões de futuro	<p>Manutenção das tendências 2010/2030 projetadas para 2049.</p> <p>Manutenção dos conflitos de gestão, consolidando limitações de soluções integradas; mudanças climáticas como ameaça sem correspondente motivação ao enfrentamento; ocorrência de danos continuados, perda de flora e fauna, emissões e descarte e ocupações provocam danos aos corpos hídricos; as dimensões sociais – educação e saúde patinam em padrão de baixa qualidade e assistência; economia de baixo crescimento e involução previsível; modelo de crescimento contínuo intensifica degradação dos recursos, expansão urbana e regional agravam danos ambientais, práticas de setores econômicos ainda não alinhados mantêm o ODS distantes de alcance das metas; formatos novos de práticas econômicas fundados em TICs sinalizam transformação radical e provável acentuação da exclusão de segmentos sociais.</p>	<p>Governança ampliada, gestão articulada e convergente, com cooperação entre instâncias federativas, e instituições; política ambiental direcionada ao amortecimento dos impactos climáticos, à recuperação de danos aos ecossistemas e orientação/regulação do uso sustentável, preservação e conservação; salto qualitativo nas dimensões sociais: educação, escola como elo de articulação do tecido social, saúde e assistência social acessível; economia de baixo crescimento, reorientada por princípios sustentáveis - produção e consumo-, e ativada pela readequação de sistemas urbanos ao novo padrão; estruturação e suporte à economia popular; intervenções estruturais em áreas precárias focaliza cultura e economia popular; acúmulo das transformações tecnológicas, população progressivamente capacitada e integrada aos novos meios tecnológicos de produção e no modo de vida.</p>	<p>Governança conflitiva acentuada entre várias instâncias de gestão, mantém velhos problemas sem solução; efeito das mudanças climáticas compromete ocupações litorâneas, acentuam ilhas de calor, eventos extremos danificam sistemas urbanos de infraestrutura; economia estagnada ou em decrescimento, mantém descaso com meio ambiente e segue gerando grandes perdas de fauna e flora, danos aos serviços ecológicos da natureza; dimensões sociais se reduzem em alcance: manutenção do baixo padrão da educação pública, saúde e assistência social mantém ou decresce padrão de atendimento; economia popular incapaz de romper o estágio de incipiência, sem suporte para estruturação; cidades provem intervenções de pouca efetividade para transformação das áreas precárias; acúmulo de tecnologia nos meios de produção distanciam população não capacitada para novos meios de produção.</p>

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
1	Aspectos políticos e econômicos			
	Escala global	Manutenção da desaceleração da economia global; manutenção da participação do Brasil nos BRICS; aumento de tensões geopolíticas globais; e acirramento das migrações. Brasil quarto menor PIB dentre os BRICS;	Brasil fortalecido nos BRICS, relação Mercosul recuperada; CE e China mais próximos; mediação de tensões geopolíticas por instâncias multilaterais; BR 5a. maior economia mundial	BRICS fortalecidos (sem Brasil), relação Mercosul enfraquecida; CE e China distanciados; intensificação das tensões geopolíticas globais agravado por políticas ambientais dissonantes do interesse global e do projeto de desenvolvimento sustentável.
	Escala nacional	Relações internacionais com pontos de difícil alinhamento; sequência do projeto político neoliberal nas décadas 2020 e 2030 (considerando alternância política histórica provável em 20 anos); melhor enquadramento do risco Brasil, BR mais atrativo para IED; manutenção das discrepâncias regionais; estados NE mantém taxa de crescimento superior à do BR; no NE, Bahia mantém mesma posição relativa atual.	Relações internacionais fluem com superação de velhos entraves, e facilita relações com parceiros comerciais com reflexo na ampliação do emprego; rivalidade entre polaridades políticas internas amadurecidas favorecem agenda de desenvolvimento conciliadora para o país; recessão temporária da economia, repercute em oportunidades para reorientar novo modelo de desenvolvimento sustentável, estruturar da economia popular, dinamizada.	Crise nas relações internacionais se agravam, isolam o país de pactos comerciais; projeto de crescimento neoliberal desconsidera dimensão social e ambiental, que são agravadas; focalização exclusiva no crescimento econômico contínuo, impedido pela recessão, agravam-se as condições sociais e visão com foco exclusivo nos resultados financeiros da economia não atenta à qualificação dos demais meios econômicos; acentuam-se as disparidades regionais.
	Escala local	Letargia generalizada sem projeto de reinserção regional; falta de visão estratégica nos investimentos, economia patina com velhos projetos desarticulados; contencioso da Lava Jato desmonta círculo empresarial local, de atuação nacional e internacional, desestruturando a cadeia empresarial de construção civil, imobiliária e outros ramos; incipiente crescimento da economia popular; crescimento “uberização” dos serviços.	Turismo e ECC ressurgem como atividades reestruturadas com potência para promover a produção cultural local e inserir população melhor qualificada, efeito do salto qualitativo na educação; promoção da moradia em ritmo constante, tendendo à superação do deficit e da requalificação acumulada por 50 anos; adoção de estratégias da economia ecológica e valoração dos recursos ambientais entrando na ponderação das avaliações de custo x benefícios.	Redução da capacidade de atração de investimentos estrangeiros e nacionais; Salvador distancia-se das capitais promissoras do NE; empobrecimento da população; ampliação do contingente na informalidade do emprego sem apoio para pequenos negócios; exclusão sócio-territorial ampliada.

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
			Fortalecimento de projetos de envolvimento da economia da saúde, da educação, logística e comércio varejista com criação de mais postos formais de trabalho com cobertura do sistema de seguridade social e melhores remunerações.	
1.1	Economia popular	Reconhecimento e valorização do trabalho individual, familiar e associativo dos setores populares nas políticas públicas; incorporação da gestão da economia popular nas políticas municipais (sociais, econômicas e de uso do solo).	Fortalecimento do ambiente político-institucional de fomento e incentivo à economia popular; planejamento do espaço público e intervenções urbanísticas direcionadas para dinamização desse segmento e promoção cultural. Gestão participativa territorializada das atividades da economia popular.	Refluxo na valorização de políticas e de criação de estruturas da gestão direcionadas ao suporte da economia popular; repressão da economia popular urbana pelos poderes públicos geram tensão popular ao limiar, amplia índices de violência e insegurança que retroalimentam a falta atratividade para investimentos e inviabiliza o turismo.
1.2	Povos de santo	Baixo reconhecimento, valorização e salvaguarda do patrimônio material e imaterial dos povos de santo; impermeabilidade à inserção de lógicas diferenciadas em cadeias de produção do turismo e da ECC; ameaças à preservação da diversidade cultural da cidade como potência de sua imagem com reverberações sobre sua economia.	Fortalecimento do ambiente político-institucional de fomento e incentivo aos povos de santo; planejamento do espaço público e intervenções urbanísticas tomando como referências as singularidades dos povos de santo; regularização fundiária dos terreiros, enquanto conjunto de casas individuais e de culto, e flora; simplificação burocrática em relação aos planos de salvaguarda; empoderamento desses povos e de suas representações; gestão participativa territorializada das atividades e intervenções relativas aos povos de santo; suporte a suas iniciativas de empreendedorismo.	Aumento da violência e da intolerância à diversidade cultural e religiosos, notadamente em relação aos povos de santo; arruinamento do patrimônio edificado e das áreas de ritos sagrados dos povos de santo; maior empobrecimento dos povos de santo; desarticulação e desmobilização de estruturas e políticas com foco nos povos de santo; perda de memória oral dos povos de santo.

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
	Governança urbana e metropolitana	Em Salvador, RMS, e região metropolitana funcional a governança se mantém no padrão competitivo entre instâncias municipais e estaduais, pouco integrada, com ações e projetos de governo desalinhados e concorrentes; dificuldades de ações e políticas coordenadas em meio ambiente, transporte e mobilidade, habitação, saneamento.	Nível de integração entre entes participantes da RMS é alcançado; construção de visão coletiva do projeto de desenvolvimento regional; projetos de interesses comuns coordenados e em desenvolvimento; projetos específicos em parcerias infraregionais elaborados, atentando-se para a inserção estratégica regional.	Predominância da visão concorrencial sobre a visão cooperativa nas relações entre entes federativos integrantes da RMS e metrópole funcional; manutenção do acirramento instaurado entre governo estadual e prefeitura de Salvador que inviabiliza a gestão metropolitana em termos virtuosos; entidade metropolitana permanece sob conflitos judiciais.
	Participação social	Manutenção de formas protocolares de participação social em planos e projetos e nas decisões de interesse coletivo.	Interlocução sociedade civil e governo mediada por plataformas digitais, com mecanismo de escolhas na elaboração de orçamento, pauta de investimentos, alternativas de projeto; sistema de comunicação intensificado para incrementar o diálogo entre população e governo.	Manutenção de formas protocolares de participação social; falta de clareza na comunicação; recursos de mídia digital mal-empregado com uso de fake news;
2	<b>Aspectos sociais e populacionais</b>			
2.1	População	Envelhecimento e aumento da relação de dependência (mais jovens e principalmente mais velhos dependendo das pessoas economicamente ativas - 18 a 49 anos); migração de retorno do Sul/Sudeste e para fora das cidades de grande porte em direção a cidades médias. Emigração de pessoas mais qualificadas para fora do País ("fuga de cérebros"); mudança da composição etária implica desequilíbrio do sistema previdenciário e demanda reorientar oferta de equipamentos urbanos.	Redução da taxa de fecundidade, com manutenção ou mesmo redução do tamanho da população; mudanças demográficas como oportunidade de qualificação de serviços sociais; aumento discreto das densidades demográficas em Salvador e aumento importante das densidades no conjunto dos municípios metropolitanos; valorização e fortalecimento de políticas sociais voltadas para pessoas mais velhas, no formato consorciado (além das fronteiras municipais); continuidade da migração para cidades médias - fortalecimento das redes de cidades com reorganização hierárquica.	Aumento das densidades demográficas de Salvador e aumento da densidade dos municípios vizinhos; ausência de políticas sociais relacionadas às crianças e mais velhos; intensificação da exclusão sócio-espacial de população sem ou com baixíssima inserção econômica; dispersão de população no território metropolitano sem estratégia de ocupação/urbanização à escala metropolitana.

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
2.2	Educação	Aumento da escolaridade média, em patamares ainda baixos (ensino fundamental); crescimento lento de pessoas com ensino médio concluído; manutenção da baixa qualidade da educação pública; falta de integração entre estruturas governamentais impedem a potencialização de ações educacionais (esportes, p. exemplo); manutenção das dificuldades de acesso às unidades escolares de base urbana: segurança, transportes, acessibilidade; distribuição geográfica das unidades escolares não corresponde a equidade na distribuição da população no território; escolas públicas atendem público de baixa renda predominantemente.	Aumento significativo da escolaridade média, incluindo o ensino médio concluído; melhoria na qualidade da educação pública; valorização e estímulo à atividade docente na rede pública; fortalecimento das escolas públicas como equipamentos fundamentais para atividades nos bairros (feiras, associativismo, atividades esportivas, de lazer e culturais) e elo no fortalecimento do tecido social; fortalecimento das instâncias federativas na educação; melhoria dos sistemas urbanos que impactam o acesso às unidades escolares; início da oferta de educação qualificada para indistintos extratos sociais.	Manutenção da baixa escolaridade média; baixa qualidade da educação pública; pressão pela privatização da educação, comprometendo sua cobertura; conflito e falta de integração entre instâncias públicas da gestão e planejamento da educação; acesso às unidades escolares comprometido com a baixa integração a sistemas urbanos de deslocamento, segurança e acesso; distribuição geográfica das unidades escolares não corresponde a equidade na distribuição no território.
2.3	Trabalho e renda	Precarização do trabalho assalariado; peso excessivo da economia popular na ocupação; ocupações com baixa remuneração; insegurança nas relações de trabalho; elevada desigualdade de rendimentos entre os ocupados; redução da presença do Estado como mediador das relações de trabalho; falta de oportunidades para trabalhadores mais qualificados.	Crescimento da oferta de postos de trabalho assalariados e mais bem remunerados; melhoria da formação dos trabalhadores; fortalecimento do papel do Estado e de políticas públicas de geração de trabalho, sobretudo nos serviços e na economia popular; ampliação da rede de intermediação de mão-de-obra; apoio e fomento à geração de oportunidades de trabalho de média e alta qualificação.	Acentuação da precarização do trabalho; aprofundamento das desigualdades sociais e de rendimento; enfraquecimento do papel do Estado como regulador e mediador das relações de trabalho e de geração de trabalho e renda; ausência de políticas sociais dinâmicas e escolha pelo mercado desregulado.
2.4	Violência e segurança pública	Políticas de segurança como reação e repressão; acirramento de conflitos urbanos e violência urbana; desvalorização das ações preventivas e educativas na redução das violências urbanas; falta de integração	Fortalecimento de políticas sociais integradas e transversais (prevenção, saúde, educação e segurança pública); estímulo à estratégia de mediação de conflitos com a atuação do Estado (Executivo e Judiciário);	Acirramento das situações de conflito; apoio público a uso de armas; redução das políticas sociais; falta de integração entre políticas sociais estruturantes (prevenção, saúde, educação e segurança pública);



Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
		das políticas de segurança pública com políticas sociais estruturantes; formação de guetos urbanos dominados pelo crime organizado (narcotráfico e milícias).	fomento à atuação da sociedade civil organizada nas comunidades; políticas públicas que combatem a formação de guetos urbanos dominados pelo crime organizado (narcotráfico e milícias).	consolidação de guetos urbanos dominados pelo crime organizado (narcotráfico e milícias).
	Saúde	Indicadores de saúde se mantêm como grande sintoma da precariedade das condições sociais; níveis de insatisfação da população quanto ao prolongado tempo de atendimento; sobrecarga constante nos atendimentos hospitalares; distribuição geográfica da rede de saúde insatisfatória; registros da mídia apontam irregularidades no compromisso de horas trabalhadas dos profissionais de saúde.	Indicadores refletem o incremento no setor com ampliação do acesso da população à saúde; saúde melhor qualificada pela ampliação da infraestrutura de saúde; melhor distribuição geográfica da rede de saúde estratégica; crescimento do número de empregos e do desenvolvimento social e econômico associado ao setor saúde; capacitação da rede de profissionais com consequente elevação do padrão de atendimento; grande utilização das TICs como suporte ao diagnóstico e à gestão.	Indicadores de saúde vinculam-se à continuada densificação e precarização do padrão habitacional, e da urbanização, nos bairros, no saneamento, na gestão dos recursos ambientais; ambiente urbano construído em áreas urbanas precárias profícuo para disseminação de epidemias e pandemias.
2.5	Riscos socio-ambientais	Cidades se tornam espaços de acentuada vulnerabilidade, sem mecanismos de proteção às emergências climáticas que tendem a intensificar: eventos extremos – chuvas e secas -, aumento das temperaturas médias, impactam ambiente construído e natural; pressões externas estimulam preparação para enfrentar as mudanças climáticas; realidade socioeconômica e ambiental urbana potencializa risco pela condição de vulnerabilidade socioeconômico e espacial; dispersão de população em áreas urbanas de baixa densidade e concentração nas áreas centrais de alta densidade aceleram o	Acordos globais de preservação ambiental em implementação; prováveis enfrentamento e mitigação, de forma articulada entre o global e o local, dos riscos ambientais; Salvador como nó de integração de rede de nódulos da cidade-região; mudança paradigmática no planejamento urbano, de concepção multi e interdisciplinar, para o enfrentamento dos riscos socioambientais; destaque para recorte da cidade-região no plano de gestão territorial, fundamental à compreensão dos problemas urbanos e ambientais de modo a privilegiar os ecossistemas e serviços ecológicos;	Incapacidade dos atores globais em aderir e atuar para implementação de ações a favor da mitigação dos riscos ambientais, implicando o agravamento dos efeitos ambientais locais; intensificação da fragmentação e supressão da cobertura vegetal com perda genética de espécies no ambiente urbano: descaso com as mudanças climáticas tendem a: inviabilizar ocupações litorâneas, desestabilizar moradias em áreas de encostas, inundar áreas urbanas marginais a córregos, rios e bacias de inundação e danificar sistemas de infraestrutura; acentuam-se os riscos que desestabilizam as condições de vida das sociedades urbanas: de ordem natural (ambiental) e social (cultural, política, econômica e tecnológica) riscos tecnológicos.

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
		comprometimento do ambiente e pressionam recursos hídricos, fauna, flora, etc.; eventos geológicos e epidemias e pandemias são algumas das ameaças previsíveis; conscientização do fragilidade do conceito de fronteiras e território para aspectos ambientais e de saúde coletiva.	Cidades, em readequação paulatina para absorver os impactos, atualizam e incorporam mecanismos de estímulo a práticas urbanas sustentáveis; valorização da paisagem como elemento analítico do projeto social sobre a natureza; atuação com clareza da interdependência entre espaços/nações para abordar problemas ambientais.	
3	Aspectos culturais e turismo	Manutenção das dificuldades do setor, em rota descendente; acumulação de perdas sucessivas de patrimônio histórico, cultural e paisagístico; insuficiente apoio crítico da base urbana; meios de hospedagem sem operar; fraco calendário de eventos; visitas a atrativos dificultadas; alento apenas com o novo CC retomando o turismo de negócios; retração da conectividade da malha aeroviária; fraca rede de transporte público; perda de posição no ranking nacional e regional; governança regional desarticulada; reorganização da atividade insinuada por novos meios de hospedagem no CH e processos de gentrificação; dimensão cultural, alavanca do turismo não explorada; outros nichos se mantêm encapsulados – náutico, religioso, de raiz.	Turismo atividade-chave para o NE amplia atratividade com melhoria na infraestrutura urbana, Salvador inclusive; incremento na gestão urbana supera pontos críticos estruturais, violência e segurança, mendicância, mobilidade e acessibilidade; economia em recuperação limita a retomada plena da atividade turística, nos curto e médio prazos; novo CCB recompõe o nicho do turismo de negócios e governança regional do turismo retomada através do Consórcio NE; turismo incrementa oportunidades para economia dos setores popularese para a ECC; reconstituição da conexões aéreas em diversidade e frequência de voos; ambiente cultural organizado como política pública; novos nichos são introduzidos: náutico, religioso, territórios negros. ambiente cultural organizado como política pública.	Crise aguda da economia, sem precedentes, a atividade turística tem redução importante; espaço para o turismo excursionista de base local e de natureza; questões urbanas agravadas, sociais e ambientais, imprimem radical redução dos fluxos turísticos; desarticulação da governança desmonta projetos turísticos regionais; sem engajamento no turismo, atividade cultural fica circunscrita aos espaços de expressão local e mantem-se desestruturada e sem sustentabilidade.

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
3.1	Infraestrutura digital	Intensificação continuada do peso das tecnologias digitais nos processos produtivos; maior conectividade virtual e digital, mas também física; entretenimento e cultura popular como oportunidades de negócios e geração de trabalho e renda; REMESSA - rede pública de alta velocidade não cobre todo território da metrópole; alcance e segmentos sociais contemplados restritos às áreas da metrópole com maior renda domiciliar para as tecnologias 5G	Intensificação continuada do peso das tecnologias digitais nos processos produtivos; políticas públicas garantem o acesso universal às redes digitais; transformação do modo de produzir e fazer com intensificação de TICs; TICs tem a potencialidade de transformação e renovação de padrões de organização e de formas de sociabilidade; efetivação da transformação preparada ao longo dos anos 2020-30 impactando continuamente as décadas 2030 -2050; maior abrangência do acesso ao smartphone: novo patamar de relações comerciais e de conectividade social em redes digitais desmontam velhas estruturas de poder em especial as que dominam hoje os meios de comunicação; meio envolvente cada vez mais abrangente de espaços e de número de integrantes.	Faltas de governança e deregulação tornam o acesso a tecnologias digitais dependente de critérios mercadológicos dos fornecedores de serviço privados; rede pública de alta velocidade sucateada; insegurança nas tecnologias digitais: hackers, violação de sistemas bancários, cartões de crédito, extorsões virtuais; incrementam novas formas de violência e com igual potência às conquistas virtuais, incrementam-se as ameaças à sociedade; rede de infovias não preenchem as expectativas da demanda; defasagem da integração virtual em relação às demais cidades e nações.
4	Aspectos Ambientais e Espaciais			
4.1	Ambiente natural	Produção de áreas urbanas que avançam sobre o espaço regional, fragmenta habitats e interfere nos ecossistemas; outros fatores geradores de dano ambiental são: vulnerabilidade para deslizamento de encostas; magnitude das ocupações precárias; adensamento da zona costeira; pressões sobre as UC; desmonte da cobertura vegetal ameaçada pela supressão e espécies exóticas invasoras - sistema SVO;	Projeto de reconciliação do desenvolvimento com a preservação da qualidade ambiental do planeta; mudança de paradigma reverte a expectativa para o futuro da região de perda ou empobrecimento de habitats: incremento da gestão e da preservação e recuperação ambiental, com desobstrução dos canais de drenagem natural, e dos demais componentes do sistema hidrológico; reversão da degradação dos recifes de	Descomprometimento com os pactos das mudanças climáticas; ação local sem gestão ambiental; <i>laissez faire</i> na produção da cidade seguindo com o agravamento das condições ambientais e ecológicas; dano irreversível à paisagem enquanto patrimônio e enquanto meio de funcionalidade ecológica.

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
		<p>queimadas e perda de vegetação potencializam a desertificação; perda de fauna motivada pelo tráfico; por dano aos habitats e fragmentação de paisagem; aumento da restrição de acesso aos recursos hídricos dado ao rebaixamento de lençóis freáticos e do aquífero S. Sebastião, dos principais rios de importantes bacias hidrográficas; poluição das águas altera a estrutura hidrológica, física e biológica; interrupção dos componentes do sistema hidrológico;</p> <p>ambiente aquático impactado por efluentes das atividades econômicas, dos resíduos e efluentes das áreas urbanas, sobrepesca, expansão de estruturas portuárias, indústrias e o turismo; alterações da paisagem com impactos que vão das alterações das correntes de ventos até às reprodução da fauna e destruição de corais.</p>	<p>corais; redução na pressão sobre as matas ciliares, preservação de fragmentos existentes e reconstituição dos fragmentos da floresta atlântica e ecossistemas associados, com criação de corredores ecológicos, áreas trampolim e UC para a fauna, preservação de banco genético e recomposição da flora;</p> <p>recompor o índice de 30 a 50% da áreas florestais de modo a garantir os serviços ecológicos com plantio de espécies nativas originais.</p>	
4.1.1	Energia	<p>Predominância no uso de combustíveis fósseis; emissões de gases de efeito estufa, e seus efeitos no aquecimento global, chuvas ácidas, poluentes lançados na atmosfera, acidificação dos oceanos; a Região NE tem baixíssima capacidade instalada de produção de biodiesel; pressões externas para mudança da matriz são grandes; parque de produção de energia eólica em expansão no NE e na Bahia.</p>	<p>Transição avançada para uma matriz energética limpa: energia solar, eólica, álcool, biogás, biomassa, outros; aumento de outras fontes renováveis na matriz energética brasileira;</p> <p>A Região NE aumenta a capacidade de produção de biodiesel, apesar de grandes consequências ambientais; produção de oleaginosas impacta a agricultura familiar; produção de biodiesel situa-se o Estado em outro patamar neste mercado; efetivação da inclusão social com a valorização da</p>	<p>Matriz energética mantém-se estacionada nos percentuais da sua composição por décadas e a desconexão com a atualização dos novos processos produtivos que empregam energia limpa leva à discriminação da região por falta de sintonia com procedimentos de depuração ambiental e adesão a processos produtivos sustentáveis.</p>

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
			agricultura familiar para produção de insumos para o biodiesel; maior presença do setor agrícola na macrorregião metropolitana com produção da agricultura familiar e maior independência de suprimento de gêneros para Salvador; ampliação sustentada do parque de produção de energia eólica.	
4.2	Habitação	Planejamento municipal específico para a área do Centro Antigo considera novos usos residenciais e de serviços e preserva patrimônio histórico. Políticas que estimulam o uso e ocupação dos vazios urbanos construídos. Políticas voltadas para a regularização urbanísticas das áreas de ocupação espontânea, porém, ainda de pouca abrangência territorial sem impacto necessário na redução da segregação socioespacial.	Promoção da moradia em ritmo constante tendendo à superação do déficit habitacional e da carência de requalificação por 50 anos com recursos federais dirigidos para a produção de habitação pelo município; enfrentamento total às ocupações precárias alocando mais valias apropriáveis pela municipalidade (Transcon e Outorga Onerosa) aos planos de bairro e requalificação urbana-ambiental-paisagística; plano integrado para o problema habitacional das áreas de assentamentos precárias com planos de bairro, regularização fundiária, saneamento, requalificação das moradias, com uma ação voltada para as desigualdades socioespaciais e de reversão das lógicas segregadoras.	Estagnação do crescimento populacional favorece à manutenção do atual quadro de precariedade das habitações, à manutenção dos níveis de pressão por soluções tende a leve aumento das áreas carentes de requalificação urbana; prevê-se manutenção da inércia com relação à transformação destes territórios de exclusão socioespacial;
4.3	Infraestrutura urbana	Abandono do Centro Histórico, com inúmeros imóveis, em ruínas, ou sem uso nem manutenção; consolidação dos riscos socioambientais, pelo histórico de baixo investimento de recursos e intensificação de ocorrências climáticas extremas.		

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
5	Mobilidade urbana e metropolitana	<p>Rede de transporte de alta capacidade incompleta e não totalmente integrada com os modos de média e baixa capacidade (que sofrem com aumento da insegurança) leva a uma busca de soluções de mercado que diminuem o tempo de viagem, tendo como consequências um gradual abandono da rede de transporte coletivo e o aumento de uso de recursos individuais (automóveis, motocicletas, aplicativos de transporte e entrega por demanda). Aumento da frota acompanha o crescimento populacional, com destaque para: o maior numero de motocicletas; e o aumento de congestionamentos de trânsito pelo esgotamento das soluções de engenharia convencionais (ampliação de vias, construção de túneis, viadutos e estacionamentos), adotadas nas últimas décadas, e impulsionadas pelos novos projetos viários que induzem ao aumento do tráfego de passagem e ao aumento das viagens intrametropolitanas dos municípios vizinhos para Salvador, por automóvel.</p>	<p>Rede de transporte metropolitano de alta capacidade completa e integrada com os modos de média e baixa capacidade e com os modos ativos leva à diminuição dos tempos de viagem e à consolidação de subcentros no entorno das estações da rede de alta capacidade, bem como ao aumento do uso da rede de transporte coletivo e ao uso de meios ativos para distâncias curtas e/ou integrados à rede; diminuição gradual do uso do automóvel nas viagens intra-urbanas; melhoria da capilaridade da rede de transporte em áreas de maior densidade populacional, como no Miolo e Subúrbio Ferroviário, e da rede de modos ativos - rede de espaços pedestres e cicloviária - além da elevação da qualidade do serviço de transporte público (regularidade, frequência, conforto, segurança).</p>	<p>Rede de transporte de alta capacidade incompleta e não totalmente integrada com os modos de média e baixa capacidade (gradativamente abandonados pelo aumento da percepção de insegurança), leva a diminuição drástica do uso dos meios de transporte coletivos e a uma busca de soluções de mercado que diminuem o tempo de viagem tendo como consequências o aumento de uso de recursos individuais (automóveis, motocicletas, aplicativos de transporte e entrega por demanda); aumento da frota agravado pela implantação de projetos viários que ampliam o tráfego intra-metropolitano de veículos (Ponte, vias pedagiadas, projeto BRT (Lapa-LIP), Linha VIVA, novas vias paralelas aos corredores de transporte coletivo).; aumento dos congestionamentos de trânsito pelo esgotamento das soluções de engenharia convencionais (ampliação de vias, construção de túneis, viadutos e estacionamentos) e pela ampliação da frota individual circulando no espaço intra-urbano.</p>
6	<b>Expansão espacial</b>			
6.1	Rede urbana, centralidades e polaridades	<p>Crescimento horizontal metropolitano na forma de urbanização dispersa de baixa densidade e ocupação do solo extensiva, com configuração de enclaves; ocupações produzidas pelo mercado bem infraestruturadas e as produzidas por populares se apresentam na forma de</p>	<p>Camaçari/L.Freitas e Simões Filho conformam novo polo Metropolitano, viabilizado pela contiguidade da urbanização em processo de conurbação, proximidade entre as sedes, complementaridade de funções, expressão do PIB em relação ao PIB do polo</p>	<p>A exarcebada polaridade de Salvador prossegue com maior acentuação das disparidades da infraestrutura e equipamentos urbanos, condição que intensifica a crise urbana de mobilidade e ambiental gerando uma ambiência para a cidade de saturação dos sistemas urbanos, incremento de emissões de poluentes, densificação e verticalização que se utilizam dos</p>

Cenários 2049				
	Dimensões Temáticas	Cenário tendencial	Futuro alternativo 2 (virtuoso)	Futuro alternativo 1 (dramático)
		assentamentos precários, com uso do solo pouco diversificado; conectividade pela rede viária e centralidades fortalecidas, oferecendo base urbana qualificada, suprindo o apoio regional ainda com Salvador de maneira forte, mas os movimentos pendulares relativizados, mantidos ainda significativos para determinados portes institucionais e consumo, ainda intensos para o trabalho.	metropolitano, no conjunto equivalente à quarta capital do NE; tendência fortalecida pela limitação da mobilidade com grande dificuldade de acesso à ponta da península onde se insere Salvador, estimulando concentração de facilidades fora do funil geográfico que a península impõe, e se constitui em importante força centrípeta que corrobora a formação de urbanização ampliada, a cidade-região.	mecanismos de IPTU verde e outros, insatisfatórios para conter os impactos ambientais urbanos; processos migratórios conduzem à intensificação do padrão disperso de organização territorial, descontrolado, desregrado, agravado pela ausência de gestão do espaço urbano que se forma no espaço regional.
6.2	Expansão urbana, metropolitana e regional	seguem os modos de concentração e dispersão da ocupação do território metropolitano, as migrações internas têm motivação no acesso à terra e moradia mais acessíveis e à possibilidade de manter laços/relações via conectividade (TIC); Tendência de crescimento das cidades médias abrange o universo das cidades metropolitanas que seguem complementando sua infraestrutura	plano físico territorial municipais e metropolitano compatibilizados; força de expansão regional capitaneada pelo polo metropolitano em ação visando implementar soluções para os gargalos regionais, implementando alternativas econômicas distributivas de oportunidades: provimento regional de fornecedores, nova divisão regional de trabalho; Camaçari/L.Freitas e Simões Filho conformam novo polo Metropolitano em função da proximidade entre as sedes, a complementaridade de funções;	crescimento da urbanização dispersa com produção de áreas urbanizadas no espaço metropolitano sem planejamento físico territorial; comprometimento dos recursos ambientais; pressão sobre recursos hídricos, esgotamento de espaços potenciais para agricultura; desgaste da cobertura vegetal;

Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, r 5, 2020.

A pandemia Covid-19, como fato disruptivo da situação atual nas esferas socioeconômica, político institucional, cultural e ambiental, afeta todos os cenários prospectados. O evento é marco na história da humanidade. Na abordagem dos cenários de futuros alternativos, são destacadas mudanças esperadas, a partir deste ponto de inflexão, que já podem ser tidas como certas. Outras ondas de mudanças, ainda muito polêmicas e mais dependentes de reação à escala global, nacional e local não são consideradas.

O quadro que sintetiza os cenários dramático e virtuoso não incorpora, em sua totalidade, os efeitos prováveis da pandemia dada a simultaneidade entre sua elaboração e a pandemia Covid-19. Tem a intenção de oferecer uma estrutura comparativa entre os cenários de base e os futuros alternativos desenhados nas seções 4.2 e 4.3.

Pensar uma cidade menos desigual exige o exercício crítico fundamentado mais em evidências e menos em especulações. Ainda que a construção de cenários em um contexto de elevada insegurança, marcado por crises sanitária, econômica, política, social, cultural, ambiental, seja uma atividade por demais desafiadora, o uso objetivo de informações científicas, organizadas em cenários, para o planejamento de futuro é incontornável e mais adequado que realizar planejamento a partir de visões de futuro baseadas meramente em opiniões, ainda que dos melhores especialistas em cada área. Os cenários permitem entender motivações, mecanismos e alternativas, dentro de um espectro especulativo razoável e coerente com a realidade.

#### **4.4. Possibilidades disruptivas: problematizando os cenários delineados**

A ideia de que uma trajetória de futuro prevista ou planejada pode ser interrompida por uma, ou mais de uma, possibilidade disruptiva não pode ser deixada de lado num exercício de cenarização como o deste Caderno. O termo ruptura significa uma quebra ou descontinuidade em um processo estabelecido, ou uma ruptura com um padrão ou modelo. O termo é, por vezes, usado em ambientes empresariais para se referir a inovação. Inovações disruptivas, ou tecnologias disruptivas, são as que impactam de tal forma o tecido socioproductivo, frequentemente inviabilizando a continuidade de processos, de métodos, ou mesmo de produtos nos mercados.



Neste documento usa-se o termo para designar possibilidades de rompimento de uma tendência definida por um evento, fenômeno, ou uma transformação imprevista. A própria pandemia de Covid-19 é um exemplo de um evento disruptivo que está modificando processos, comportamentos, padrões. A crise pandêmica expõe com maior força problemas sistêmicos das grandes cidades e diversos autores, pesquisadores e técnicos<sup>215</sup> começam a discussão sobre se é possível um retorno a situações anteriores, ou se este é, como tem sido afirmado, um “novo normal”. No caso de Salvador, considerando as informações reunidas no Caderno Sociedade, Economia e Território e neste Caderno sobre tendências e possibilidades, pode-se elencar um conjunto de possíveis, e talvez prováveis, efeitos da pandemia nas dimensões temáticas dos cadernos do Plano Salvador 500:

i) Economia: todos os cenários são recessivos, com aumento do desemprego e diminuição de consumo;

ii) Governança: mudanças regulatórias estão em discussão para um cenário pós pandemia, em áreas de Saúde, Educação, Mobilidade, Abastecimento, Saneamento e outras; ações articuladas e coordenadas entre os entes federativos tornam-se necessárias e podem levar a mudanças nos padrões de governança metropolitana, e mesmo regional, escala hoje sequer considerada; maior demanda da população sobre as instituições públicas;

iii) População: ainda que o envelhecimento da população permaneça como tendência dominante, a taxa de mortalidade em diferentes estratos etários, com maior incidência entre os idosos, pode impactar a demografia de modo ainda não previsto;

iv) Educação: o fechamento de escolas e a migração temporária (ou não) dos ensinos fundamental e médio para meios digitais pode desequilibrar ainda mais a distância entre ensino público e privado. É provável uma expansão dos cursos on-line e de plataformas de ensino à distância;

v) Saúde: a necessidade de investir mais em sistemas de saúde públicos e em prevenção, bem como na coleta e tratamento de dados sobre a população torna-se mais relevante e deve alavancar também um retorno ao financiamento de pesquisa e desenvolvimento;

---

<sup>215</sup> Dentre outros, ver artigos recentes como: El futuro tras el coronavirus en EL PAÍS, 2020; The cities we need, New York Times, 2020; Crise oferece chance de mudança no perfil das grandes metrópoles globais. internacional.estadao.com.br, 2020; Pandemics are also an Urban Planning Problem. citylab.com, 2020; We're not going back to normal. MIT technology review, 2020; Coronavírus: crise causada pela pandemia levará 30 milhões de latino-americanos à pobreza, afirma Cepal. BBC News, 2020; How Life in Our Cities Will Look After the Coronavirus Pandemic. **Foreign Policy**, 2020; Paraisópolis monitora 21 mil casas com presidentes de rua e médico próprio. **noticias.uol.com**, 2020.

vi) Trabalho: aumento do teletrabalho para as ocupações de escritório e da precarização das relações de trabalho;

vii) Renda: é esperado um aumento da concentração de renda e da pobreza urbana, sem políticas redistributivas ou programas de renda mínima;

viii) Violência e segurança: aumento da desigualdade pressiona a segurança pública;

ix) Ambiente: o isolamento social traz impactos positivos para o meio ambiente, com a redução dos níveis de poluição em várias cidades;

x) Cultura: aumento do consumo de conteúdos digitais; aumento do consumo de conteúdos por streaming de vídeo;

xi) Tecnologia: ampliação da digitalização torna qualidade e acessibilidade de infraestrutura digital tão ou mais relevantes que as demais infraestruturas urbanas; aumento da confiança nos serviços digitais como canal de transações com aumento das compras on-line e uso de serviços de entregas e plataformas de compartilhamento de serviços e produtos;

xii) Mobilidade: incentivo ao uso de automóveis pelas demandas de “distanciamento social” impacta negativamente o sistema de transporte coletivo; diminuição do uso dos transportes coletivos amplia as dificuldades de financiamento; incentivo ao uso de bicicletas e meios de transporte individuais compartilhados; aumento do uso dos serviços de delivery; necessidade de repensar as infraestruturas considerando a virtualização do trabalho, das relações e do entretenimento, no que diz respeito à mobilidade e cadeia de suprimentos;

xiii) Expansão espacial: queda do interesse por imóveis de escritório e comerciais pelas tendências de teletrabalho e compras on-line pode provocar alterações no estoque de imóveis disponíveis com o crescimento dos “vazios urbanos construídos”; aumento da urbanização dispersa e de baixa densidade, com possível impacto sobre a conservação e preservação ambiental pela falta de ordenação territorial metropolitana;

Além das possibilidades disruptivas relativas aos treze itens antes mencionadas, outras possibilidades disruptivas a serem consideradas são as transformações climáticas, tema discutido no seminário temático *Sustentabilidade, Vulnerabilidade, Resiliência*, promovido pelo projeto *Salvador: visões de futuro* e realizado em 21 de outubro de 2019 no auditório da Pós-Graduação em Geografia no Instituto de Geociências - IGEO - da Universidade Federal da Bahia, e objeto de Nota Técnica produzida pela SECIS que considera que o impacto das mudanças climáticas globais são evidenciadas pelo: i) aumento da temperatura global; ii)

aquecimento dos oceanos; iii) encolhimento das geleiras e das coberturas de neve; iv) elevação do nível do mar; v) acidificação do oceano.

A cidade do Salvador está altamente exposta à elevação do nível do mar. Estudos citados na nota técnica indicam que a taxa de variação do nível do mar foi de 1,6 mm/ano no período 1950-70 (Pirazzoli, 1986) e 2,0 mm/ano entre 1950-2009 (Losada, et al., 2013). Projeções futuras de elevação do nível do mar e de outros riscos climáticos em Salvador são analisados pela SECIS. Outro impacto histórico das mudanças climáticas em Salvador é a redução no total anual de precipitação e, ao mesmo tempo, um aumento de chuvas extremas (SECIS, 2020).

As transformações tecnológicas são consideradas como outras prováveis fontes de disrupção, que podem vir do desenvolvimento de novas rotas no campo das tecnologias digitais, e da maneira que o uso destas tecnologias pode impactar setores tradicionais. Um exemplo são as empresas que operam plataformas digitais de compartilhamento de recursos, que ao viabilizar transações diretas entre fornecedores individuais e consumidores, como AirBnB e Uber, colocam em xeque marcos regulatórios estabelecidos e concebidos no século passado. Outras tecnologias com potencial disruptivo, como inteligência artificial, robótica, internet das coisas, devem afetar não só modelos de negócios corporativos, mas as relações sociais, com impactos na distribuição de renda e no relacionamento entre governos e cidadãos, dentre outros aspectos difíceis de antecipar. O desenvolvimento e convergência tecnológica devem amplificar seus potenciais efeitos disruptivos, impulsionados pela pandemia que funciona, em grande medida, como um acelerador de tendências.

O aumento da capacidade de captação, processamento e transmissão de dados em condições de mobilidade e ubiquidade, somado à contínua expansão do acesso a redes e dispositivos, permite o desenvolvimento de uma ampla gama de aplicações eletrônicas que cobrem todos os setores econômicos. A relação entre custo e desempenho diminuiu de maneira exponencial quanto à capacidade de processamento, armazenamento e largura de banda, contribuindo para a redução de preços e, portanto, a difusão dessas tecnologias. A convergência entre dispositivos, aplicações, redes e plataformas baseados na Internet converte-se num fator essencial do crescimento econômico e da competitividade, até o ponto em que hoje a economia mundial é uma economia digital. (CEPAL, 2016)

O principal efeito da digitalização é a sua capacidade de transformar todos os fluxos econômicos ao reduzir os custos de transação e os custos marginais de produção e distribuição. O impacto é produzido mediante três mecanismos: a criação de bens e serviços digitais, a

agregação de valor ao incorporar o fator digital em bens e serviços em princípio não digitais e o desenvolvimento de plataformas de produção, intercâmbio e consumo. (CEPAL, 2016)

O fato de que as mudanças mais significativas ocorrem em áreas de interseção de trajetórias tecnológicas implica que a mera extrapolação das tendências dominantes em cada trajetória não é capaz de prever as mudanças radicais que se aproximam ou que estão em processo. Isto introduz maior incerteza nas decisões econômicas, que somente pode ser reduzida mediante a acumulação de conhecimentos e a análise de grandes dados, resultado dos rastros digitais que as pessoas e as empresas deixam quando usam as redes. (CEPAL, 2016)

A capacidade de coleta, tratamento e processamento de grandes volumes de dados e sua transformação em informação e conhecimento é crucial para a administração pública da metrópole enfrentar os desafios do século XXI, num mundo pós pandemia. A CEPAL (2016) considera que os maiores avanços tendem a ocorrer na área da saúde; na indústria manufatureira, bem como nos setores de energia, transporte, recursos naturais e redes elétricas inteligentes, áreas claramente vinculadas com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

# 5

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

## 5. Considerações Finais

Este Caderno começa a ser elaborado em janeiro de 2020 e após o início dos trabalhos com a irrupção em escala global da pandemia de Covid-19, que chega a Salvador em março de 2020, torna obrigatória a revisão e atualização das informações já produzidas, dado que a pandemia não pode ser considerada como um evento conjuntural que tende a passar depois de um certo tempo, após o que restabelece-se a “normalidade”. O pressuposto de tratar a pandemia como evento estruturante do futuro obriga a reconsideração de algumas posições constantes do trabalho realizado até então, atualizando as reflexões, que passam a considerar os efeitos prováveis/possíveis da pandemia Covid-19 no cenário de futuro para o horizonte 2049.

Os procedimentos para elaboração das hipóteses de futuro têm como base a elaboração de um cenário base, aqui chamado de cenário temático tendencial. Os cenários temáticos tendenciais constam de seções anteriores deste Caderno. Esses cenários são, na medida do possível, atualizados após a deflagração da pandemia e estão problematizados em seção imediatamente anterior a esta.

Tomando-se como referências esses cenários temáticos tendenciais (base), duas hipóteses de futuros alternativos são delineadas e descritas. As hipóteses consideram possibilidades extremas, mas plausíveis, de futuros para a metrópole. Sabe-se que o futuro, provavelmente, não deve ser igual a quaisquer dessas, mas considera-se que o cenário “futuro alternativo 2 (virtuoso)”, pode ser uma boa base para abrir o debate público, envolvendo membros do GAPLAN, técnicos da PMS, pesquisadores, representantes de movimentos sociais urbanos. O formato proposto inicialmente para se realizar este debate, um fórum presencial, torna-se inviável no momento presente em que se vivencia a pandemia. Por essa razão, aponta-se o caminho virtual tanto para a reunião do GAPLAN, como para posterior consulta pública para submeter as propostas aqui contidas ao crivo de especialistas e cidadãos da cidade do Salvador.

Considera-se que o futuro desejado não é igual aos futuros alternativos propostos. Esses futuros alternativos constituem tão somente pontos de partida estruturados e subsídios à discussão para diminuir a incerteza quanto aos futuros possíveis. Ilustram algumas possibilidades futuras para a metrópole, algumas a evitar e outras a buscar, mas não pretendem se colocar como forma de estreitar o debate e a busca de alternativas de políticas públicas e de ações de médio e longo prazo. Do debate e discussão pública das alternativas de futuro deve surgir o cenário desejado que atenda aos anseios da sociedade e aos objetivos do próprio Plano Salvador 500, assim descritos:

O Plano Salvador 500 é um plano de longo prazo que visa orientar ações e políticas públicas em desenvolvimento urbano territorial até 2049 que possam tornar a cidade menos desigual em termos sociais, urbanísticos e ambientais. O plano, na sua integralidade, terá o alcance de instrumentalizar e fortalecer o continuado e necessário processo de planejamento participativo da cidade, a ser conduzido por esta e pelas próximas gestões administrativas, e, desenhar políticas públicas para o futuro desejado. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, Relatório 1 - Plano de Trabalho, Março/2019. p. 2)

A redução da desigualdade estrutural da cidade de Salvador é o objetivo almejado. Alguns dos princípios e eixos norteadores, propostos para discussão e validação posterior, ainda se mostram válidos como elementos direcionadores de planos, programas e ações num mundo pós-pandemia. Os princípios propostos como norteadores são<sup>216</sup>:

i) Cidade sustentável e resiliente

Sustentabilidade: entendida como um conceito abrangente que se relaciona com os outros princípios na segmentação de suas dimensões: sociais, ambientais, espaciais e desenvolvimento econômico;

Resiliência: princípio associado à perspectiva de manutenção dos sistemas e à reversibilidade dos impactos sobre o patrimônio natural, bem como à dimensão sociocultural, associando-se à diversidade cultural e à mitigação de rupturas decorrentes de agenciamentos intra-urbanos e de massificação cultural sobre o tecido social;

ii) Cidade menos desigual

Justiça Espacial: redução de desigualdades entendida em suas dimensões sociais e espaciais. Justiça espacial aqui corresponde ao propósito de equidade na oferta e distribuição de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana no território metropolitano;

Diminuição das desigualdades sociais: estreitamento das distâncias sociais que se expressam nas dimensões de renda, acesso à instrução e à saúde.

iii) Desenvolvimento econômico inclusivo

Governança urbana e metropolitana: o investimento em nova infraestrutura e o melhor aproveitamento da pré-existente são fundamentais para direcionar o crescimento da metrópole. Projetos de grande impacto territorial devem ser avaliados a partir das consequências na cidade, na metrópole e na região e mediados por instâncias supra municipais e planos que articulem os projetos visando a melhoria das condições de vida e oportunidades econômicas. Salvador deve

---

<sup>216</sup> OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, Relatório 1 - Plano de Trabalho, Março/2019. p. 11.

desempenhar seu papel de liderança na governança metropolitana compatível com a sua dimensão enquanto metrópole regional.

Participação social e econômica: Salvador deve se tornar mais acessível para todos os cidadãos, independente de raça, gênero, idade, sexualidade, pela aquisição de instrução, conhecimentos e habilidades para participar plenamente da vida e economia da cidade e da oferta de oportunidades;

iv) Cidade conectada e com vida local

Vida local: criação de áreas acessíveis, seguras e atrativas onde as pessoas possam resolver suas necessidades cotidianas sem longas viagens, com uma caminhada de até 20 minutos, por bicicleta, ou transporte público local. A premissa é um uso do solo urbano misto, oferta de moradias perto da oferta de empregos, redes de centralidades e sub-centralidades conectadas, bairros seguros, infraestruturados e caminháveis.

Cidade conectada: a conexão de toda a metrópole e seu entorno regional através de redes físicas - diversos modais de transporte incluindo uma rede de alta capacidade - e de redes digitais - dados e telecomunicações - é fundamental para a inovação e desenvolvimento de setores como serviços administrativos e de gestão, saúde, educação, cultura e turismo.

Estes princípios e eixos norteadores são revisitados à luz dos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) e da<sup>217</sup>

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável proposta pela ONU. O horizonte temporal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS - ou seja, a Agenda 2030, coincide com o marco temporal de médio prazo do projeto, o que nos relatórios anteriores do projeto, a exemplo do relatório 3 (relatório 3 - Metrópole 2030, novembro/2019) é denominado como o tempo T1 e considerado o marco intermediário que balizou a elaboração do cenário base.

O quadro global de indicadores que foi aprovado pela ONU em julho de 2017, resultou em um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Brasil além de validar os ODSs e suas metas, adequou as metas globais da Agenda 2030 para metas nacionais através de trabalho coordenado pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPEA, 2018). Paulo Jannuzzi em oficina temática promovida pelo projeto Salvador: visões de futuro, em agosto de 2019 assim sintetizou a mensagem central da Agenda 2030, “a boa Política Pública no século XXI é a que promove simultaneamente desenvolvimento social, crescimento econômico e sustentabilidade ambiental<sup>218</sup>.”

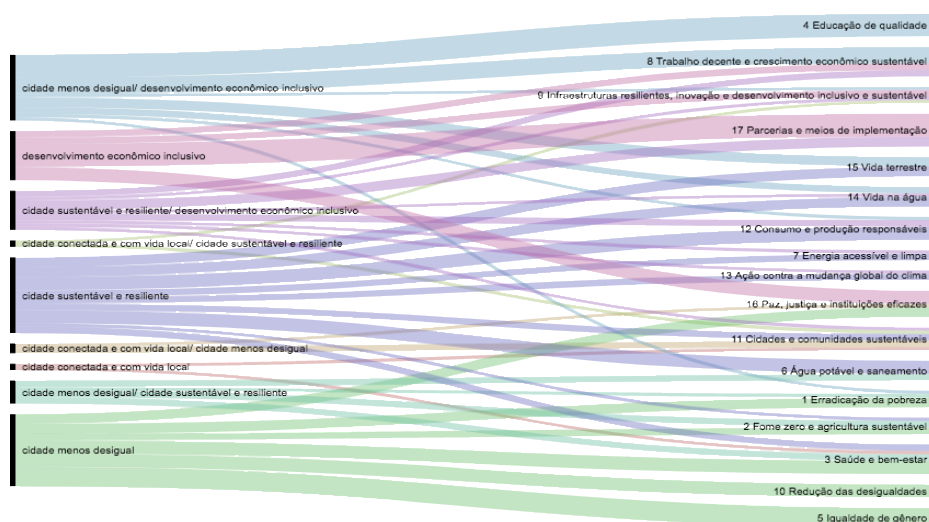
217 OBSERVATÓRIO DAS METROPÓLES, Relatório 4, 2019.

218 OBSERVATÓRIO DAS METROPOLES, Relatório 4 - Quadro preliminar de indicadores, Dezembro/2019. p. 11.



Os princípios e os ODS são multidimensionais e transversais e a metrópole futura deve estar atenta a eles como um norte que guia a direção a um futuro melhor. A figura 5.1 ilustra as conexões entre os princípios norteadores adotados pelo projeto e os ODS, que balizam a agenda 2030.

**Figura 5.1 -** Relações entre os princípios do projeto e ODS



**Fonte:** OBSERVATÓRIO DAS METROPÓLES r 5, 2020.

A figura 5.1 mostra a centralidade que a questão da desigualdade deve ter na formulação de planos e propostas para o futuro, bem como sua transversalidade, pois a desigualdade se expressa e deve ser considerada em diversas dimensões: Educação; Trabalho; Infraestrutura; Ambiente; Moradia; Mobilidade; Saneamento; Pobreza; Saúde; Gênero; Cor. Portanto seu enfrentamento demandará políticas abrangentes e coordenadas.

No momento em que se vive uma crise de saúde pública como a atual os legados que a metrópole carrega de seu passado para o século XXI se configuram em obstáculos a mais. Medidas como o “distanciamento social” perdem sua eficácia em ambientes urbanos de baixa qualidade de infraestrutura e de logradouros públicos, deficiências de saneamento, de habitações inadequadas com poucos cômodos e alta densidade domiciliar. A evolução da propagação dos casos confirmados de Covid-19, que em Salvador começa em bairro afluente como a Pituba de alto IDH, aumenta a sua velocidade de propagação com a chegada em bairros populares.

A desigualdade social se reflete numa cidade espacialmente fragmentada, onde o processo de segregação residencial tende a se cristalizar se não for controlado por políticas públicas que o considerem como um problema urbano efetivo. Medidas de controle da ocupação do solo, coordenadas com políticas de mobilidade, de moradia e ambiental devem necessariamente ser articuladas, dado que os efeitos sobre a metrópole não são setoriais.

O conceito de “direito à cidade” adotado considera como central para sua realização a discussão da distribuição espacial dos recursos no espaço urbano, sejam eles moradia, oportunidades de trabalho, serviços e consumo, equipamentos urbanos, tais como os de educação, saúde, lazer, cultura, segurança, e redes técnicas. Sua distribuição espacial no espaço intra-urbano, metropolitano e regional tem impactos distributivos sobre a renda real dos diferentes grupos sociais. A acessibilidade diferenciada aos diferentes espaços intra-urbanos e metropolitanos influencia o impacto e é afetada pelas distâncias (físicas e em tempo e custo de viagens) entre os locais de moradia e os locais de produção e consumo, e a capacidade das famílias de se adaptarem a mudanças no uso do solo urbano. As diferentes capacidades dos grupos sociais em responder a essas mudanças e de acesso aos recursos financeiros, culturais, educacionais e políticos disponíveis para tal definem as injustiças e as desigualdades socioespaciais. A pandemia do Covid-19 torna mais explícita a relevância dos impactos espaciais.

O desajuste nos espaços é parte da crise civilizatória atual, que não se inicia na pandemia da Covid-19. Com a fragmentação dos instrumentos políticos de regulação, desorganização das políticas econômicas e sociais e das esferas de coordenação inter-federativa, com a priorização das decisões que beneficiam o setor privado, populações inseguras buscam soluções migrando – interferindo no crescimento de áreas urbanas densamente povoadas de forma desordenada – ou apoiando movimentos reacionários em direção a soluções autoritárias e imediatas. Repensar a articulação dos espaços e a geração de um sistema diferente de governança das políticas econômicas, sociais e urbanísticas é fundamental para que haja coerência entre os espaços da economia, os espaços da política e a vida na cidade. Esse momento de crise pode ser uma oportunidade de avaliar o que vem sendo feito de forma equivocada, sem buscar culpados ou “personalizar” os problemas, ponderando a racionalidade técnica com o bom senso ao lidar com as emoções, esperanças e temores da política, buscando compreender as dinâmicas que permitam fazer a metrópole funcionar.

Como defende Ladislau Downbor (2017), é necessário caracterizar os desafios sistêmicos, delinear a nova arquitetura de poder na fase do capitalismo global – que com a pandemia entra em xeque -, analisar os impactos da financeirização para finalmente apresentar como este processo se materializa na crise mais recente. A área econômica é, hoje, tão vinculada com a política – por sua vez profundamente enraizada nas nossas emoções, heranças familiares, ódios corporativos ou o que seja –, que a informação científica é frequentemente rejeitada em bloco por simples convicção de que se trata de informação inimiga.

É preciso investimento em pesquisas e formulação de políticas de dados e informações que tornem a metrópole menos dependente de dados produzidos de forma centralizada pelo Estado nas instâncias federais e estaduais e possam se apropriar de dados produzidos localmente, por sensores, processos administrativos, pesquisas, cadastros, para que se tenha retratos mais exatos das características da população, do ambiente, dos processos de expansão, das dinâmicas socioeconômicas, dentre outros aspectos.

As políticas públicas sociais e econômicas da metrópole futura devem se orientar pelos ODS, propostos pela agenda 2030 da ONU, particularmente os seguintes:

- i) 1 - acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- ii) 3 - assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
- iii) 4 - assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- iv) 5 - assegurar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- v) 8 - promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos e todas;
- vi) 10 - reduzir a desigualdade

A segregação residencial que caracteriza a metrópole atual deve ser enfrentada pela elaboração de planos de bairros específicos e políticas habitacionais que tenham como eixo a integração da moradia em espaços adequadamente infraestruturados, ainda que este processo se estenda por décadas e por diversas administrações locais, pois a desigualdade que se constitui em um legado negativo nas condições atuais se torna mais evidente nessa pandemia e contribui

para aumentar a dificuldade de enfrentamento da propagação, fato que acontece nas grandes cidades brasileiras e não só em Salvador <sup>219</sup>.

As políticas de mobilidade, uso do solo, ambientais, habitacionais devem ser tratadas de modo articulado e ter como orientação de futuro os ODS - particularmente os seguintes:

i) 3 - assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

ii) 6 - assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos;

iii) 7 - assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à Energia para todos;

iv) 9 - construir infraestruturas resilientes, promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável e fomentar a inovação;

v) 10 - reduzir a desigualdade;

vi) 11 - tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

vii) 13 - tomar medidas para combater a mudança climática e seus impactos;

viii) 14 - conservação e uso sustentável dos oceanos, mares, BTS e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

ix) 15 - proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

Ainda que sejam de natureza global, os ODS se relacionam de modo muito direto com políticas e ações locais e desse modo são tratados neste Caderno. Eles devem ser desdobrados em metas específicas e serem tema de discussões técnicas e políticas com a comunidade e os agentes públicos e privados. Orientam a um futuro melhor para todos os cidadãos da metrópole. A pandemia do Covid-19 não transforma os ODS em objetivos obsoletos, mas, ao contrário, tornam o conjunto de objetivos e metas de futuro mais atuais e relevantes. Orientam a um futuro melhor para todos, agregando o ambiente como campo de enfrentamento do desenvolvimento sustentável, onde cidadãos passam a se enxergar como integrantes de um sistema

---

219 ver: Secretário de Saúde diz que contaminação da Covid-19 em bairros populares de Salvador está maior que o esperado. 13 abril 2020; Covid-19 é mais letal em regiões de periferia no Brasil. O Globo, 3 maio 2020.

socioecológico e estabelecem relações mais balanceadas entre sociedade e natureza. As metas precisam ser readequadas à luz dos legados - passivos e ativos - que a metrópole carrega de seu passado e de seu presente.

O ODS 17 remete à qualidade da governança, da importância de se estabelecer parcerias e obter meios de implantação, necessária constituição de pactos sociais e mobilização da sociedade, comprometendo seus agentes com uma outra visão, uma visão ecocêntrica do mundo. O ODS 16, dispõe sobre princípios que direcionam aos resultados da eficiência das ações das instituições, princípios de paz e justiça, dois grandes arcos onde se encaixam perfeitamente as opções e premissas consideradas para a elaboração desta fase do *Plano Salvador 500*.

O século XXI passa por uma sucessão de crises que tornam obrigatórios ajustes de rumos e políticas. Depois da crise global de 2008, que no Brasil ecoa na crise política de 2014/2015, segue-se a atual crise sanitária provocada pela pandemia, que deflagra também uma crise política/econômica/institucional, fica evidente que antigos paradigmas do século XX como a associação entre prosperidade e crescimento econômico precisam ser reajustados para responder a novas questões: como seguir e prosperar sem crescimento? Se a questão central do século XX era “como produzir riqueza?”, a questão que se coloca agora pode ser, “como viver com o suficiente?” Assim um planejamento de futuro precisa se orientar para tornar o decrescimento estável e, ao mesmo, tempo reduzir as desigualdades.

A pandemia evidencia tanto a necessidade de governança interinstitucional e articulada, bem como a dimensão das desigualdades nas grandes metrópoles brasileiras. Também pode trazer oportunidade para construção de futuros melhores para a metrópole, desde que os futuros planos priorizem a “economia circular”, equacionem a necessidade de garantir “prosperidade sem crescimento”, considerem resiliência como parte de um processo de busca de futuros sustentáveis, estáveis, ancorados em recursos locais e proponham intolerância radical aos padrões de desigualdade que se vive até agora.

## **APÊNDICE**

## Apêndice

### Decretos municipais referentes à covid-19 (até 14/07/2020).

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
32.248/20	14/03/2020 (Edição extra)	Justificativa: Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020; e Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, que Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adoção de medidas de prevenção do Coronavírus pelos órgãos municipais;</li> <li>▪ O licenciamento de eventos deverá ser submetido também ao Gabinete do Prefeito;</li> <li>▪ Suspensão, por 90 (noventa) dias, de eventos com público igual ou superior a 500 (quinhentas) pessoas;</li> <li>▪ Recomendação para que eventos que gerem aglomerações mas não exigem licenciamento sejam adiados ou cancelados;</li> <li>▪ Recomendações para pessoas que retornaram recentemente de viagens ao exterior (isolamento domiciliar, etc)</li> <li>▪ Informação compulsória dos casos de Coronavírus por todos os laboratórios;</li> <li>▪ As unidades de pronto atendimento municipal deverá funcionar de forma ininterrupta enquanto vigorar a Portaria nº 188/GM/MS.</li> </ul>
32.249/20	14/03/2020 (Edição extra)	Decreto voltado exclusivamente para atuação dos órgãos municipais (trabalho remoto, abono de falta, etc).	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os órgãos municipais deverão organizar campanhas de conscientização dos riscos e medidas de prevenção ao Coronavírus, seguindo as recomendações do Ministério da Saúde;</li> <li>▪ Proibição de viagens internacionais à serviço da Prefeitura;</li> <li>▪ Servidores que retornaram de viagens às áreas atingidas pelo Coronavírus devem atuar remotamente por 07 (sete) dias;</li> <li>▪ Deverá ser reavaliada criteriosamente a necessidade de reuniões promovidas pelos órgãos municipais com elevado número de pessoas, sugerindo o adiamento ou a realização por videoconferência;</li> <li>▪ Com exceção dos órgãos essenciais de saúde, todos os demais que realizarem atendimento ao público devem limitar este atendimento ao máximo de 500 (quinhentas) pessoas por dia.</li> </ul>
32.256/20	16/03/2020 (Edição extra)	Instituição de trabalho remoto e outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suspensão, por prazo indeterminado, do recadastramento de servidores aposentados e pensionistas da Prefeitura;</li> <li>▪ Suspensão de férias e licenças dos servidores lotados no Gabinete do Prefeito (GABP), Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Combate à Pobreza e Proteção Social (SEMPRE), Coordenadoria da Defesa Civil (CODESAL) e Guarda Civil Municipal (GCM);</li> <li>▪ Execução de atividades remotas para servidores municipais com mais de 65 anos;</li> <li>▪ Fechamento, por tempo indeterminado, dos parques públicos municipais;</li> <li>▪ Suspensão, por 15 (quinze) dias, de atividades em Academias de Ginástica; Cinemas; Teatros e demais Casas de Espetáculos; e Parques Infantis privados</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suspensão, por 15 (quinze) dias, das atividades escolares públicas e privadas;</li> <li>▪ Punição para laboratórios que descumprirem o disposto no Decreto 32.248/20 (informação compulsória de casos de Coronavírus).</li> </ul>
32.268/20	19/03/2020	Declaração de situação de emergência do Município de Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de requisição de bens e serviços privados, com justa indenização;</li> <li>▪ Dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao combate à emergência;</li> <li>▪ Credenciamento de múltiplos fornecedores (inclusive pessoas naturais) para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência;</li> <li>▪ Os órgãos municipais devem apresentar, em 24 (vinte e quatro) horas, plano de suspensão de atividades públicas não essenciais, para evitar a circulação de pessoas, não se aplicando tal medida para as atividades diretamente envolvidas no combate ao Coronavírus;</li> <li>▪ Suspensão do atendimento presencial de serviços não essenciais nas repartições municipais;</li> <li>▪ Suspensão, por 15 (quinze) dias, do funcionamento de Shopping Centers, Centros Comerciais e correlatos, não se aplicando àqueles que tenham entrada independente para supermercados e estabelecimentos de saúde (acrescido pelo Decreto n.º 32.271/20 – correções no Decreto n.º 32.268/20);</li> <li>▪ Apoio e suporte da SEMPRES às unidades públicas e privadas de acolhimento de idosos, com colchões, cestas básicas, material de limpeza, etc.;</li> <li>▪ Realização de campanhas publicitárias de orientação e precaução do contágio do coronavírus;</li> <li>▪ Aumento da quantidade de medicamentos dispensados e do prazo de validade de receitas;</li> <li>▪ Possibilidade de terceiros retirarem medicamentos para evitar o deslocamento de idosos aos postos de saúde;</li> <li>▪ Antecipação da Campanha de Vacinação da gripe;</li> <li>▪ Fechamento do Elevador Lacerda e do Mercado Modelo;</li> <li>▪ Estabelecimento de trabalho remoto para servidores municipais com mais de 60 anos, gestantes, com doenças crônicas e respiratórias e que utilizem medicamentos imunossuppressores;</li> <li>▪ Dispensa de estagiários dos órgãos municipais até o final do estado de emergência;</li> <li>▪ Suspensão de viagens de servidores municipais para os Estados do Rio e São Paulo, além de todas as viagens internacionais;</li> <li>▪ Entrega eletrônica, por parte dos servidores municipais, de atestados de licença médica referente ao Coronavírus ou outras viroses respiratórias.</li> </ul>
32.372/20	20/03/2020	Restrição de Acesso à Praia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suspensão, por 15 (quinze) dias, das atividades de clubes sociais, recreativos e esportivos;</li> <li>▪ Interdição, por 15 (quinze) dias, das praias do Porto da Barra, Farol da Barra, Piatã, Itapuã, Rio Vermelho e Ribeira;</li> <li>▪ Proibição do comércio nas praias da cidade;</li> <li>▪ Redução, por 15 (quinze) dias, de 30% no número de funcionários de Call Centers, com proibição de trabalho para idosos, gestantes, portadores de doenças</li> </ul>



N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			respiratórias e usuários de medicamentos imunodepressores; <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suspensão dos serviços odontológicos eletivos;</li> <li>▪ Redução de 30% da frota de ônibus da cidade, fora dos horários de pico;</li> <li>▪ Dispensa da averiguação presencial da Autodeclaração de candidatos negros;</li> <li>▪ Interrompidos os prazos de candidatos aprovados em concursos públicos e processos seletivos simplificados, com exceção da Secretaria Municipal de Saúde (SMS);</li> <li>▪ Estabelecimento de regras especiais para a dispensa de contratação para compras emergenciais;</li> <li>▪ Fornecimento de fraldas e cestas básicas para crianças portadoras de microcefalia;</li> <li>▪ Fornecimento de cestas básicas para os alunos matriculados em creches conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação (SMED).</li> </ul>
32.375/20	21/03/2020 (Edição extra)	Justificativa: Classificação do surto de Coronavírus como Pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Possibilidade de requisição administrativa de Equipamentos de Proteção Individual (EPI's) para enfrentamento do coronavírus, com posterior indenização;</li> <li>▪ Possibilidade de requisição administrativa de imóveis existentes para enfrentamento ao coronavírus, com posterior indenização.</li> </ul>
32.280/20	23/03/2020 (Edição extra)	Restrição mais abrangente de atividades até então, incluindo obras particulares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suspensão, por 15 (quinze) dias, do funcionamento dos seguintes estabelecimentos:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Casas de shows e espetáculos;</li> <li>○ Boates, danceterias e salões de danças;</li> <li>○ Casas de festas e eventos;</li> <li>○ Clínicas de estética e salões de beleza;</li> <li>○ Bares, restaurantes e lanchonetes (podendo disponibilizar delivery);</li> <li>○ Lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis.</li> </ul> </li> <li>▪ Proibição, por 15 (quinze) dias, de ações de emissão sonora em logradouros públicos e estabelecimentos particulares, excetuando as de utilidade pública;</li> <li>▪ Fechamento dos seguintes mercados municipais:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mercado Municipal de Itapuã;</li> <li>○ Mercado Municipal de Cajazeiras;</li> <li>○ Mercado Municipal das Flores;</li> <li>○ Mercado Municipal do Bonfim;</li> <li>○ Mercado Municipal Antônio Lima – Liberdade.</li> </ul> </li> <li>▪ Suspensão das ações de perícia e atendimentos da Junta Médica de Salvador;</li> <li>▪ Limitação de 50 (cinquenta) pessoas para eventos públicos previamente autorizados, devendo ser mantido espaçamento de 2 (dois) metros entre as pessoas;</li> <li>▪ Suspensão da concessão de alvarás e obras de Reparos Gerais, Reparos Simples, Ampliação e Reforma para imóveis já habitados, com exceção de obras de caráter emergencial;</li> <li>▪ Fechamento de academias em prédios e condomínios</li> </ul>
32.281/20	23/03/2020 (Edição extra)	Remuneração de médico infectologista.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fixa a remuneração das funções temporárias de Médico Infectologista e Médico Clínico.</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
32.287/20	25/03/2020 (Edição extra)	Suspensão do pagamento da zona azul	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Requisição administrativa de serviços de pessoas naturais e jurídicas, incluindo hospedagem em hotéis, motéis e pousadas, com indenização posterior;</li> <li>▪ Antecipação, em pelo menos 48 (quarenta e oito) horas, do pagamento de proventos de aposentados e pensionistas;</li> <li>▪ Estabelecimento, durante 15 (quinze) dias, de horário exclusivo, das 7h às 9h, para atendimento a idosos em mercados e supermercados;</li> <li>▪ Suspensão, pelo prazo de 15 (quinze) dias, do pagamento dos estacionamentos públicos abertos – Zona Azul;</li> <li>▪ Sugerido o atendimento preferencial para idosos nos serviços <i>delivery</i>.</li> </ul>
32.288/20	25/03/2020 (Edição extra)	Criação do Centro de Operações de Emergências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Criação do Centro de Operações de Emergências para resposta ao novo Coronavírus (COE-NCOV), sob gestão da Secretaria Municipal de Saúde (SMS).</li> </ul>
32.297/20	26/03/2020	Restrição do comércio de rua	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suspensão, de 28/03 a 04/04, do funcionamento dos estabelecimentos de comércio de rua, excetuando os seguintes: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Comércio de material de construção e limpeza;</li> <li>○ Serviços e comércio relacionados à atividade de saúde;</li> <li>○ Oficinas automotivas;</li> <li>○ Farmácias e supermercados, demais comércios de gêneros alimentícios, açougue e padaria;</li> <li>○ Serviços e comércio relativos à saúde animal;</li> <li>○ Estabelecimentos com área total inferior a 200 m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados).</li> </ul> </li> <li>▪ Mantem a Suspensão das ações de perícia e demais atendimentos da Junta Médica do Município, mas estabelece novos detalhamentos quanto ao envio de atestados;</li> <li>▪ Extensão do horário exclusivo de atendimento para idosos, das 7h às 9h, nos mercados e supermercados, para pessoas com diagnóstico de câncer e em uso de medicamentos imunossupressores.</li> </ul>
32.304/20	28-30/03/2020	Horário especial para idosos em supermercados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esclarecimento que o horário especial exclusivo para idosos previstos para idosos em mercados e supermercados não se aplica aos atacados;</li> <li>▪ Suspensão provisória da remessa obrigatória à PGMS de processos administrativos nos casos de dispensa emergencial, inexigibilidade de licitação, convênios, repactuações e revisões contratuais.</li> </ul>
LEI N.º 9.517/2020	30/03/2020	Institui o “Auxílio Salvador por Todos”, no âmbito da Assistência Social e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Auxílio no valor de R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais) pelo período máximo de 03 (três) meses.</li> <li>▪ Beneficiados (cadastrados até 20/03/2020): I - baianas de acarajé; II - ambulantes; III - feirantes; IV - camelôs; V - barraqueiros; VI - baleiros; VII - taxistas, motoristas de aplicativos e mototaxistas, com idade superior a 60 anos; VIII - guardadores de carro; IX - recicladores; X - titulares do benefício moradia, em razão de vulnerabilidade social, que não recebam bolsa família; XI - titulares do benefício moradia, cadastrados pelo Município como população de rua, que não recebam bolsa família.</li> <li>▪ Contratos da Administração em Geral: Fica autorizada a prorrogação de ofício dos contratos administrativos, atas de registro de preços e instrumentos congêneres com</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<p>vencimento a partir de 19 de março de 2020, data de decretação do estado de emergência no Município de Salvador, pelo prazo de duração da emergência até três meses após a decretação do fim da emergência, nas mesmas condições avançadas, aplicando-se a eles as condições previstas nesta Lei e dispensando-se a celebração de termo aditivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contratos de Gestão: Enquanto perdurar o Estado de Emergência de Saúde Pública Internacional decorrente do coronavírus, caberá ao titular da pasta autorizar a transferência de serviços às organizações sociais para fins de assinatura de contratos de gestão, bem como acompanhar a prestação do serviço.</li> <li>▪ Relação com entidades sem fins lucrativos: deverão ser avaliados quanto à necessidade das seguintes ações: I- readequação da pactuação vigente; II- suspensão total ou parcial das atividades, projetos e/ou programas.</li> <li>▪ Fica reconhecida a instituição do Comitê de Integração Institucional, que tem por finalidade centralizar a tomada de decisões, integrar e alinhar as ações governamentais de enfrentamento, no âmbito do Município de Salvador, dos problemas decorrentes da pandemia do coronavírus, presidido pelo Prefeito Municipal.</li> <li>▪ Fica criado o Centro de Coordenação de Operações do Comitê, presidido pelo titular da Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza.</li> </ul>
32.317/20	01/04/2020	Prorrogação de medidas restritivas e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorrogação, por 15 dias, da suspensão das atividades de academias de ginástica, cinemas, teatros e demais casas de espetáculos e parques infantis privados;</li> <li>▪ Prorrogação, por 15 dias, da suspensão das atividades de classe da rede municipal de educação e da rede privada de ensino;</li> <li>▪ Adoção, por parte dos Conselhos Tutelares, do atendimento em regime de plantão ou sobreaviso, preferencialmente não presencial, observado que, em nenhuma hipótese haverá prejuízo à promoção, defesa e controle para atendimento e efetivação dos direitos da criança e do adolescente;</li> <li>▪ Cada Conselho Tutelar encaminhará diariamente relatório dos atendimentos do dia anterior;</li> <li>▪ Extensão do fornecimento de cestas básicas para os alunos matriculados na rede própria e também para aqueles atendidos pelo Projeto Pé na Escola.</li> </ul>
32.320/20	02/04/2020	Define medidas para o funcionamento das agências bancárias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Distância mínima de 01 (um) metro entre clientes.</li> <li>▪ Os bancos em Shoppings Centers e Centros Comerciais credenciados para pagamento de benefício municipal, estadual ou federal poderão funcionar, desde que os estabelecimentos comerciais estejam de acordo.</li> <li>▪ Abre prazo de 48 (quarenta e oito) horas para as agências bancárias se adequarem.</li> </ul>
32.326/20	03/04/2020 (Edição extra)	Suspensão de quadras e campos públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extensão da proibição de acesso à todas as praias de Salvador;</li> <li>▪ Mantém a proibição total do comércio de praia, liberando os permissionários do pagamento de preço público até o final da situação de emergência;</li> <li>▪ Prorroga até 19/04/2020 a proibição do funcionamento de Shoppings Centers, centros comerciais, clubes sociais, recreativos e esportivos e comércio de rua;</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suspende, por tempo indeterminado, o uso de quadras e campos públicos;</li> <li>▪ Prorroga, até 21/04/2020, as medidas restritivas para Call Centers.</li> </ul>
32.332/20	08/04/2020	Prorrogação de medidas restritivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 23/04/2020, o funcionamento dos seguintes estabelecimentos:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Casas de shows e espetáculos;</li> <li>○ Boates, danceterias e salões de danças;</li> <li>○ Casas de festas e eventos;</li> <li>○ Clínicas de estética e salões de beleza;</li> <li>○ Bares, restaurantes e lanchonetes (podendo disponibilizar delivery);</li> <li>○ Lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis.</li> </ul> </li> <li>▪ Prorroga, até 23/04/2020, a proibição de emissão sonora em logradouros públicos e estabelecimentos particulares;</li> <li>▪ Prorrogação, até 23/04/2020, do fechamento dos seguintes mercados municipais:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mercado Municipal de Itapuã;</li> <li>○ Mercado Municipal de Cajazeiras;</li> <li>○ Mercado Municipal das Flores;</li> <li>○ Mercado Municipal do Bonfim;</li> <li>○ Mercado Municipal Antônio Lima – Liberdade.</li> </ul> </li> <li>▪ Prorrogação, até 23/04/2020, da suspensão da concessão de alvarás e obras de Reparos Gerais, Reparos Simples, Ampliação e Reforma para imóveis já habitados, com exceção de obras de caráter emergencial (as regras para esta prorrogação foram detalhadas na republicação do decreto);</li> <li>▪ Prorrogação, até 24/04/2020, da liberação de pagamento da Zona Azul;</li> <li>▪ Prorrogação, até 25/04/2020, do estabelecimento de horário especial para atendimento exclusivo de pessoas com câncer ou e usuários de medicamentos imunodrepressores, não se aplicando tal medida aos atacados.</li> </ul>
32.337/20	11/04/2020 (Edição extra)	Obrigatoriedade do uso de máscaras por trabalhadores de alguns setores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Torna obrigatório o uso de máscaras caseiras para funcionários de mercados, limpeza urbana, construção civil e postos de gasolina.</li> </ul>
32.346/20	15/04/2020	Novas medidas restritivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Determina restrições para supermercados e centros comerciais com área superior a 200m<sup>2</sup> (Redução de 50% das vagas de estacionamento; restrição de acesso ao estacionamento de carros com mais de uma pessoa, a exceção de idosos, doentes com câncer e usuários de medicamentos imunodrepressores; restrição da quantidade de pessoas que podem estar no local (9m<sup>2</sup>/pessoa), salvo nas exceções acima mencionadas; disponibilização de álcool a 70% para higienização de mãos e dos carrinhos de compras;</li> <li>▪ Extensão do uso obrigatório de máscaras caseiras para funcionários dos seguintes estabelecimentos: bancos e instituições financeiras; bares e restaurantes com serviço de delivery; demais estabelecimentos autorizados para funcionar;</li> <li>▪ Requisição administrativas de respiradores, máscaras cirúrgicas, luvas e outros equipamentos de proteção para uso médico.</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
32.347/20	15/04/2020	Justificativa: Neste decreto, passa a ser citado também o Decreto Legislativo Estadual n.º 2.042, de 23/03/2020, que reconhece o estado de calamidade pública do município.  Ações de contenção de despesas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reduz em 30% a remuneração do prefeito e vice-prefeito;</li> <li>▪ Fica estabelecido, a partir de 16/04/2020, o regime de turnão (08:00 às 14:00) para os órgãos municipais, à exceção daqueles diretamente envolvidos nas ações de combate ao coronavírus;</li> <li>▪ Reduz em 30% as gratificações gerenciais dos servidores, à exceção daqueles envolvidos nas ações de combate ao coronavírus;</li> <li>▪ Determina negociações no sentido de reduzir em 50% os alugueis de imóveis que atendem à prefeitura, cujo valor seja igual ou acima de R\$ 10.000,00, por um prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de rescisão do contrato;</li> <li>▪ Determina negociações no sentido de reduzir em 30% os contratos de prestação de serviços, que, a depender do seu grau de imprescindibilidade, podem ser mantidos nos valores originais, reduzidos ou suspensos;</li> <li>▪ Define regras restritivas para a prorrogação de contratos de prestação de serviços.</li> </ul>
LEI N.º 9.524/2020	16/04/2020	Dispõe sobre a ampliação do benefício Salvador por Todos e dá outras providências	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Será concedida parcela única do benefício Salvador por Todos (R\$ 270,00) para taxistas, motoristas auxiliares de taxistas e motoristas de aplicativos, com idade a partir de 40 (quarenta) anos, inclusive, até 60 (sessenta) anos, inscritos no cadastro da SEMOB até 20/03/2020.</li> <li>▪ Concessão de Cestas Básicas por três meses para os seguintes beneficiários: I - pessoas inscritas no CadÚnico até o dia 07 de abril do corrente ano, e que vivam em situação de extrema pobreza, não beneficiados pelo Bolsa-Família; II - pessoas inscritas no CadÚnico até o dia 07 de abril do corrente ano, e que vivam em situação de extrema pobreza, que sejam beneficiados pelo Bolsa-Família no valor de até R\$ 100,00; III - idosos inscritos no CadÚnico até o dia 07 de abril do corrente ano, com renda per capita de até R\$ 522,00 (quinhentos e vinte e dois reais), desde que não se declarem como trabalhadores autônomos ou informais (bico) e que residam sozinhos; IV - mototaxistas com idade entre 18 a 60 anos cadastrados até o dia 07 de abril do corrente ano; V - guias e monitores de Turismo, em situação de vulnerabilidade social.</li> <li>▪ Alterações na Lei Municipal n.º 9.517/2020 – Regras excepcionais para os contratos de gestão.</li> <li>▪ Alterações na Lei Municipal n.º 8.631/2014 – Regras excepcionais para Contratação Direta decorrente de Situação Emergencial ou Calamitosa.</li> <li>▪ Continuidade do pagamento de médicos infectados pelo Coronavírus.</li> </ul>
32.350/20	16/04/2020	Prorrogação de medidas restritivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, a suspensão de atividades em Academias de Ginástica; Cinemas; Teatros e demais Casas de Espetáculos; e Parques Infantis privados;</li> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, a suspensão das atividades escolares públicas e privadas;</li> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, a Limitação de 50 (cinquenta) pessoas para eventos públicos previamente autorizados, devendo ser mantido espaçamento de 2 (dois) metros entre as pessoas;</li> <li>▪ Revoga a suspensão do expediente das repartições públicas no dia 20/04/2020.</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
32.352/20	17/04/2020	Prorrogação de medidas restritivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, à suspensão das atividades de Shoppings Centers, centros comerciais e demais estabelecimentos correlatos; de clubes sociais, recreativos e esportivos; a interdição de uso das praias e do comércio de praia; e a suspensão das atividades do comércio de rua.</li> </ul>
32.356/20	20/04/2020 (Edição extra)	Prorrogação de medidas restritivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, as medidas restritivas aplicadas aos Call Centers.</li> </ul>
32.357/20	21-22/04/2020	Novas medidas restritivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fica determinada a obrigatoriedade do uso de máscaras por condutores e passageiros de veículos em deslocamento;</li> <li>▪ Proíbe o acesso aos veículos de transporte público ao usuário que não esteja usando máscaras;</li> <li>▪ Fica determinada a obrigatoriedade do uso de máscaras pelos funcionários de todos os estabelecimentos que não tiveram as atividades suspensas em função das ações de combate ao coronavírus.</li> <li>▪ Os estabelecimentos em funcionamento devem permitir apenas o acesso de clientes com máscaras (Acrescentado em republicação do decreto);</li> <li>▪ Fica determinada a obrigatoriedade do uso de máscaras pelos vendedores ambulantes.</li> </ul>
32.364/20	23/04/2020	Prorrogação de medidas restritivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, da suspensão do funcionamento dos seguintes estabelecimentos:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Casas de shows e espetáculos;</li> <li>○ Boates, danceterias e salões de danças;</li> <li>○ Casas de festas e eventos;</li> <li>○ Clínicas de estética e salões de beleza;</li> <li>○ Bares, restaurantes e lanchonetes (podendo disponibilizar delivery);</li> <li>○ Lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis.</li> </ul> </li> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, a proibição de ações de emissão sonora em logradouros públicos e estabelecimentos particulares;</li> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, o fechamento dos seguintes mercados municipais:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mercado Municipal de Itapuã;</li> <li>○ Mercado Municipal de Cajazeiras;</li> <li>○ Mercado Municipal das Flores;</li> <li>○ Mercado Municipal do Bonfim;</li> <li>○ Mercado Municipal Antônio Lima – Liberdade.</li> </ul> </li> <li>▪ Prorroga, até o dia 04/05/2020, a suspensão da concessão de alvarás e da execução de obras, nos termos das determinações dos decretos anteriores.</li> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, a suspensão do pagamento da Zona Azul;</li> <li>▪ Prorroga, até 04/05/2020, a obrigatoriedade dos estabelecimentos comerciais estabelecerem horários especiais para idosos, pessoas com câncer e pessoas que usam medicamentos imunodepressores.</li> </ul>
32.368/20	24/04/2020 (Edição extra)	Pagamento à Comissão Permanente de Licitação da SMS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autoria o pagamento de 22 (vinte e duas) sessões para a Comissão Permanente de Licitação do órgão responsável pela política de saúde.</li> </ul>
32.378/20	04/05/2020 (Edição extra)	Prorrogação de medidas restritivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a suspensão de atividades em Academias de Ginástica; Cinemas; Teatros e demais Casas de Espetáculos; e Parques Infantis privados;</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a suspensão das atividades de classe da Rede Municipal de Educação e da Rede Privada de Ensino;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a limitação de público em no máximo 50 (cinquenta) pessoas para eventos que causem aglomeração, ainda que previamente autorizados pelo Poder Público, desde que mantida a distância mínima de 02 (dois) metros entre as pessoas;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a suspensão das atividades dos Shoppings Centers, Centros Comerciais e demais estabelecimentos correlatos;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a suspensão do funcionamento dos Clubes Sociais, Recreativos e Esportivos;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, interdição das Praias para uso pela população e proibição absoluta da realização de atividades de comércio nas praias do Município de Salvador;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a suspensão das atividades de estabelecimentos caracterizados como Comércio de Rua;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a aplicação das disposições referentes ao funcionamento dos estabelecimentos de Call Center;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a suspensão do funcionamento das casas de show e espetáculos de qualquer natureza, boates, danceterias, salões de dança, casas de festa e eventos, clínicas de estética, salões de beleza, bares, restaurantes, lanchonetes e lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a proibição de realização de qualquer ação que implique em emissão sonora, através de quaisquer equipamentos, em logradouros públicos ou quaisquer estabelecimentos particulares;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a determinação de fechamento dos Mercados Municipais de Itapuã, de Cajazeiras, das Flores, do Bonfim e do Mercado Municipal Antônio Lima (Liberdade);</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a suspensão da concessão de alvarás e da execução de obras, nos termos das determinações dos decretos anteriores;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a suspensão do pagamento da Zona Azul;</li> <li>▪ Prorroga, até 18/05/2020, a determinação que os mercados e supermercados do Município de Salvador estabeleçam horário especial para atendimento exclusivo para idosos, pessoas com diagnóstico de câncer e em uso de medicamentos imunossupressores.</li> </ul>
32.384/20	06/05/2020	Exclusão de órgãos do regime de Turnão.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exclui do Turnão os seguintes órgãos: Fundação Cidade Mãe; Controladoria Geral do Município - CGM; e Companhia de Desenvolvimento Urbano de Salvador – DESAL.</li> </ul>
32.389/20	08/05/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Centro (Av. Sete de Setembro e Carlos Gomes); Nazaré (Av. Joana Angélica); Boca do Rio; e Plataforma.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante; <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 09 a 16 de maio de 2020, de qualquer atividade em templos ou atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, farmácias e repartições públicas. Estabelecimentos de saúde podem atender apenas casos de urgência). Nestas deverá ser exigido máscara e limitação de público. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Interdições viárias: Ficam interditadas para veículos as Avenidas Joana Angélica e Sete de Setembro (A partir da Casa D'Itália até a Praça Castro Alves) e a Rua Hélio Machado, na Boca do Rio. Ficam excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte coletivo; moradores; entregadores; e trabalhadores dos estabelecimentos essenciais.</li> </ul>
32.390/20	09/05/2020 (Edição Extra)	Prorroga a data de início das medidas previstas no Decreto nº 32.389, de 08 de maio de 2020 e dá outras providências	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Centro (Av. Sete de Setembro e Carlos Gomes); Nazaré (Av. Joana Angélica); Boca do Rio; e Plataforma.</li> <li>▪ Prorroga as medidas restritivas para 11 a 17 de maio de 2020.</li> <li>▪ Acrescenta às exceções das interdições viárias: correios; e transporte para abastecimento dos estabelecimentos essenciais.</li> </ul>
32.399/20	12/05/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Pituba e Orla Atlântica (entre a Arena Aquática e o Centro de Convenções na Boca do Rio).</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 13 a 19 de maio de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Interdição do Calçadão da Orla: exceto os acessos aos pontos de ônibus.</li> </ul>
32.415/20	19/05/2020 (Republicado – Original no DOM de 18/05/2020)	Define regras gerais para realização de atividade econômica e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regras gerais, válidas a partir de 20/05/2020, para estabelecimentos autorizados a funcionar: I - deverá ser mantida distância mínima segura entre as pessoas de 2 metros; II - será obrigatório o uso de máscaras faciais, tanto para funcionários próprios quanto terceirizados, assim como para os clientes; III - deverão ser disponibilizados kits de higienização à base de álcool em gel 70% ao longo do estabelecimento; IV - deverá ser exigido que clientes ou usuários higienizem as mãos com álcool em gel 70% ou soluções de efeito similar ao acessarem e saírem do estabelecimento; V - deverá ser disponibilizado kit completo para higienização nos banheiros; VI - antes, durante e após o período de funcionamento, deverá ser reforçada a sanitização do ambiente; VII - fica vedada a experimentação, testagem</li> </ul>



N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<p>e/ou prova de produtos nos estabelecimentos; VIII - fica vedado o serviço de manobrista; IX - deverá ser observado o limite de capacidade de 1 pessoa por 9m<sup>2</sup>, sendo o acesso restrito a uma pessoa por entidade familiar, salvo exceções (idosos, etc); X - o funcionamento do estacionamento deve ficar restrito à 50% do total de vagas disponíveis. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regras para serviço de ambulantes e feirantes: Distância mínima de 2m; disponibilização de Álcool 70%; Uso obrigatório de máscara. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Prorroga até 01/06/2020 as seguintes medidas: I - a suspensão das atividades das Academias de Ginástica, Cinemas, Teatros e demais Casas de Espetáculo e Parques Infantis privados; II - a suspensão das atividades de classe da Rede Municipal de Educação e da Rede Privada de Ensino; III - a limitação de público em no máximo 50 (cinquenta) pessoas para eventos que causem aglomeração, ainda que previamente autorizados pelo Poder Público, desde que mantida a distância mínima de 02 (dois) metros entre as pessoas; IV - a suspensão do funcionamento dos Clubes Sociais, Recreativos e Esportivos; V - interdição das Praias para uso pela população e proibição absoluta da realização de atividades de comércio nas praias do Município de Salvador; VI - suspensão das atividades de estabelecimentos; caracterizados como Comércio de Rua; VII - a aplicação das disposições referentes ao funcionamento dos estabelecimentos de Call Center; VIII - a suspensão do funcionamento das casas de show e espetáculos de qualquer natureza, boates, danceterias, salões de dança, casas de festa e eventos, clínicas de estética, salões de beleza, bares, restaurantes, lanchonetes e lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis; IX - a proibição de realização de qualquer ação que implique em emissão sonora, através de quaisquer equipamentos, em logradouros públicos ou quaisquer estabelecimentos particulares; X - a determinação de fechamento dos Mercados Municipais de Itapuã, de Cajazeiras, das Flores, do Bonfim e do Mercado Municipal Antônio Lima (Liberdade); XI - a suspensão da Concessão de alvarás de reparos gerais, reparos simples, ampliação e reforma para imóveis já habitados; da execução das obras e intervenções em imóveis residenciais e comerciais já habitados, com alvarás já concedidos; das obras e intervenções em imóveis já habitados, residenciais e comerciais, que o Código de Obras dispensa o licenciamento; XII - a suspensão da exigência do pagamento pela utilização dos estacionamentos públicos abertos localizados em vias públicas – Zona Azul; XIII - a determinação que os mercados e supermercados do Município de Salvador estabeleçam horário especial para atendimento exclusivo para idosos, pessoas com diagnóstico de câncer e em uso de medicamentos imunossuppressores, das 7h às 9h.</li> <li>▪ Os Shopping Centers deverão permanecer fechados ao público até 01 de junho de 2020, podendo, entretanto, podendo, entretanto, funcionar de segunda a sábado, das 12h às 20h, em modelo de drive thru;</li> <li>▪ Os centros comerciais e demais estabelecimentos correlatos poderão funcionar em modelo de drive thru,</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			desde que submetido à aprovação da Superintendência de Trânsito de Salvador – TRANSALVADOR; <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fica autorizado o funcionamento de clínicas, laboratórios e demais estabelecimentos de saúde, bem como supermercados situados nos Shopping Centers, desde que possuam acesso independente;</li> <li>▪ O não cumprimento das medidas estabelecidas neste artigo será caracterizado como infração à legislação municipal e sujeitará o infrator às penalidades e sanções aplicáveis, inclusive, no que couber, cassação de licença de funcionamento.</li> </ul>
32.416/20	18/05/2020	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Bonfim, Liberdade e Lobato.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 20 a 26 de maio de 2020, de qualquer atividade de templos ou atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara e limitação de público. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Prorroga as medidas restritivas do bairro de Plataforma até 25 de maio de 2020.</li> </ul>
LEI N.º 9.526/2020	20/05/2020	Altera a Lei n.º 9.296/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autoriza o uso de US\$ 5.000.000,00 oriundo de operação de crédito externo no combate ao Coronavírus.</li> </ul>
32.427/20	20/05/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Brotas e Cosme de Farias.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 22 a 28 de maio de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> </ul>
LEI N.º 9.528/2020	23/05/2020 (Edição Extra)	Antecipação de Feriados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autoriza a antecipação de feriados, porém permite a manutenção de funcionamento regular de repartições, caso assim definido.</li> </ul>
32.431/20	23/05/2020 (Edição Extra) (Republicado)		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os feriados de 24 de junho, Dia de São João, e de 8 de dezembro, Dia de Nossa Senhora da Conceição da Praia, previstos na Lei Municipal nº 1997, de 1967 ficam antecipados, de forma excepcional no ano de 2020, para os dias 26 e 27 de maio, respectivamente, conforme autorização prevista no artigo 1º da Lei nº 9.528, de 23 de maio de 2020.</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A antecipação do feriado do dia 2 de julho para o dia 26 de maio de 2020, nos termos da Lei Estadual nº 14.267/2020 e do Decreto Estadual nº 19.722/2020, será observada no âmbito do Município de Salvador, para todos os efeitos legais.</li> <li>▪ Mantem o funcionamento dos órgãos ligados ao combate à pandemia e daqueles que ordinariamente atuam durante feriados.</li> <li>▪ Ficam suspensas nos feriados antecipados toda atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> </ul>
32.432/20	23/05/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Massaranduba e Uruguai.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 25 a 31 de maio de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> </ul>
32.440/20	26/05/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairro com medidas restritivas: Periperi.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 28 de maio à 3 de junho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> </ul>
LEI N.º 9.529/2020	27/05/2020	Cria o Auxílio Financeiro para Pacientes de COVID residentes no Município de Salvador e que aceitem ser hospedados nos Centros de Acompanhamento Clínico do Estado da Bahia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valor do auxílio: R\$ 250,00</li> <li>▪ Limite de Atendimento: 1.000 pessoas</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
32.443/20	28/05/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairro com medidas restritivas: Pernambués.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 30 de maio à 5 de junho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas nos bairros de Brotas e Cosme de Farias até o dia 04/06/2020.</li> </ul>
32.444	28/05/2020 (Edição Extra)	Regras para realização de atividade econômica (Panificação) nos Bairros com Medidas Restritivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regras: Distância mínima de 2,00m entre clientes; uso de máscara facial para funcionários e clientes; disponibilização de kits de higienização nos corredores e banheiros; reforço da sanitização do local, antes, durante e após seu funcionamento; proibido consumo dentro do estabelecimento; redução de 50% das vagas de estacionamento.</li> <li>▪ O não cumprimento das medidas estabelecidas no presente artigo será caracterizado como infração à legislação municipal e sujeitará o infrator às penalidades e sanções aplicáveis, inclusive, no que couber, cassação de licença de funcionamento.</li> </ul>
32.460/20	02/06/2020 (Republicado. Original no Dom de 01/06/2020 - Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Beirú/Tancredo Neves; Cabula; Fazenda Grande do Retiro; e Paripe.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 03 de junho à 09 de junho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, inclusive com apoio das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de carga para os estabelecimentos essenciais.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas no bairro de Lobato até o dia 09/06/2020.</li> </ul>
32.461/20	02/06/2020 (Republicado.	Prorroga medidas de prevenção e controle para enfrentamento do	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 15/06/2020, as seguintes medidas restritivas:</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
	Original no DOM de 01/06/2020).	COVID-19 e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a suspensão de atividades em Academias de Ginástica; Cinemas; Teatros e demais Casas de Espetáculos; e Parques Infantis privados;</li> <li>▪ a suspensão das atividades de classe da Rede Municipal de Educação e da Rede Privada de Ensino;</li> <li>▪ a limitação de público em no máximo 50 (cinquenta) pessoas para eventos que causem aglomeração, ainda que previamente autorizados pelo Poder Público, desde que mantida a distância mínima de 02 (dois) metros entre as pessoas;</li> <li>▪ a suspensão das atividades dos Shoppings Centers, Centros Comerciais e demais estabelecimentos correlatos;</li> <li>▪ a suspensão do funcionamento dos Clubes Sociais, Recreativos e Esportivos;</li> <li>▪ interdição das Praias para uso pela população e proibição absoluta da realização de atividades de comércio nas praias do Município de Salvador;</li> <li>▪ a suspensão das atividades de estabelecimentos caracterizados como Comércio de Rua;</li> <li>▪ a aplicação das disposições referentes ao funcionamento dos estabelecimentos de Call Center;</li> <li>▪ a suspensão do funcionamento das casas de show e espetáculos de qualquer natureza, boates, danceterias, salões de dança, casas de festa e eventos, clínicas de estética, salões de beleza, bares, restaurantes, lanchonetes e lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis;</li> <li>▪ a proibição de realização de qualquer ação que implique em emissão sonora, através de quaisquer equipamentos, em logradouros públicos ou quaisquer estabelecimentos particulares;</li> <li>▪ a determinação de fechamento dos Mercados Municipais de Itapuã, de Cajazeiras, das Flores, do Bonfim e do Mercado Municipal Antônio Lima (Liberdade);</li> <li>▪ a suspensão do pagamento da Zona Azul;</li> <li>▪ a determinação que os mercados e supermercados do Município de Salvador estabeleçam horário especial para atendimento exclusivo para idosos, pessoas com diagnóstico de câncer e em uso de medicamentos imunossupressores.</li> <li>▪ Os Shopping Centers deverão permanecer fechados ao público até 15 de junho de 2020, podendo, entretanto, podendo, entretanto, funcionar de segunda a sábado, das 12h às 20h, em modelo de drive thru;</li> <li>▪ Os centros comerciais e demais estabelecimentos correlatos poderão funcionar em modelo de drive thru, desde que submetido à aprovação da Superintendência de Trânsito de Salvador – TRANSALVADOR;</li> <li>▪ Fica autorizado o funcionamento de clínicas, laboratórios e demais estabelecimentos de saúde, bem como supermercados situados nos Shopping Centers, desde que possuam acesso independente;</li> <li>▪ O não cumprimento das medidas estabelecidas neste artigo será caracterizado como infração à legislação municipal e sujeitará o infrator às penalidades e sanções aplicáveis, inclusive, no que couber, cassação de licença de funcionamento.</li> <li>▪ Altera o Decreto n.º 32.297/20 para incluir, como Comércio de Rua, também sujeito à suspensão de</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<p>funcionamento, as seguintes atividades: concessionárias e revendas de veículos; comércio e serviço de arquitetura e decoração; lavanderias; X - comércio de materiais elétricos e ferragens.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Altera o Decreto n.º 32.280/20, para limitar em 1,5m ao invés de 2m a distância entre as pessoas em eventos públicos com até 50 pessoas.</li> <li>▪ Definição de protocolo para estabelecimentos comerciais;</li> <li>▪ Definição de protocolo setorial para construção civil;</li> <li>▪ Definição de protocolo setorial para comércio e serviços de arquitetura e decoração, lavanderias, material elétrico e ferragens;</li> <li>▪ Definição de protocolo setorial para clínicas e consultórios;</li> <li>▪ Definição de protocolo setorial para área de panificação e açougues.</li> <li>▪ Ficam mantidas as regras para ambulantes e feirantes, previstas no Decreto n.º 32.415/20.</li> </ul>
32.470/20	04/06/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairro com medidas restritivas: São Marcos.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 06 de junho à 12 de junho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, inclusive com apoio da Guarda Civil Municipal e das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de carga e carros-fortes para os estabelecimentos essenciais.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas no bairro de Periperi até o dia 10/06/2020.</li> </ul>
32.477/20	05/06/2020 (Edição Extra)	Prorrogação de ações regionalizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga até o dia 12/06/2020 as medidas restritivas no bairro de Pernambués.</li> </ul>
32.478/20	05/06/2020 (Edição Extra)	Altera Protocolo Setorial de Clínicas e Consultórios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Altera as regras para funcionamento de clínicas e consultórios.</li> </ul>
32.483/20	08/06/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: São Caetano e Itapuã.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<p>portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 10 à 16 de junho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, inclusive com apoio da Guarda Civil Municipal e das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de carga e carros-fortes para os estabelecimentos essenciais.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas nos bairros de Beiru/Tancredo Neves, da Fazenda Grande do Retiro e de Paripe até o dia 16/06/2020.</li> </ul>
32.485/20	09/06/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Sussuarana e Nova Sussuarana.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 11 à 17 de junho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, inclusive com apoio da Guarda Civil Municipal e das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de carga e carros-fortes para os estabelecimentos essenciais.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas no bairro de Periperi até o dia 17/06/2020.</li> </ul>
32.493/20	12/06/2020 (Edição Extra)	Prorrogação de ações regionalizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga até o dia 19/06/2020 as medidas restritivas no bairro de São Marcos.</li> </ul>
32.498/20	15/06/2020 (Edição Extra)	Define medidas para o funcionamento das agências bancárias e lotéricas, e dá outras providências	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Altera de 1m para 1,5m a distância nas filas das agências bancárias.</li> <li>▪ A mesma regra valerá também para agências lotéricas.</li> <li>▪ Fica interditado para circulação de veículos, pessoas e realização de atividades físicas a partir de 17 de junho de 2020 até o dia 23 de junho de 2020, o calçadão da Orla Atlântica no trecho compreendido entre o Porto da Barra e o Ondina Apart Hotel na Ondina e vias públicas.</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<p>Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de carga para os estabelecimentos essenciais. A fiscalização da medida definida no caput será realizada pela Superintendência de Trânsito do Salvador - TRANSALVADOR, em parceria com a Guarda Civil Municipal - GCM, podendo receber apoio das Forças de Segurança do Estado da Bahia.</p>
32.499/20	15/06/2020 (Edição Extra)	Prorroga medidas de prevenção e controle para enfrentamento do COVID-19 e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 30/06/2020, as seguintes medidas restritivas:</li> <li>▪ a suspensão de atividades em Academias de Ginástica; Cinemas; Teatros e demais Casas de Espetáculos; e Parques Infantis privados;</li> <li>▪ a suspensão das atividades de classe da Rede Municipal de Educação e da Rede Privada de Ensino;</li> <li>▪ a limitação de público em no máximo 50 (cinquenta) pessoas para eventos que causem aglomeração, ainda que previamente autorizados pelo Poder Público;</li> <li>▪ a suspensão do funcionamento dos Clubes Sociais, Recreativos e Esportivos;</li> <li>▪ interdição das Praias para uso pela população e proibição absoluta da realização de atividades de comércio nas praias do Município de Salvador;</li> <li>▪ a suspensão das atividades de estabelecimentos caracterizados como Comércio de Rua;</li> <li>▪ a aplicação das disposições referentes ao funcionamento dos estabelecimentos de Call Center;</li> <li>▪ a suspensão do funcionamento das casas de show e espetáculos de qualquer natureza, boates, danceterias, salões de dança, casas de festa e eventos, clínicas de estética, salões de beleza, bares, restaurantes, lanchonetes e lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis;</li> <li>▪ a proibição de realização de qualquer ação que implique em emissão sonora, através de quaisquer equipamentos, em logradouros públicos ou quaisquer estabelecimentos particulares;</li> <li>▪ a determinação de fechamento dos Mercados Municipais de Itapuã, de Cajazeiras, das Flores, do Bonfim e do Mercado Municipal Antônio Lima (Liberdade);</li> <li>▪ a suspensão do pagamento da Zona Azul;</li> <li>▪ a determinação que os mercados e supermercados do Município de Salvador estabeleçam horário especial para atendimento exclusivo para idosos, pessoas com diagnóstico de câncer e em uso de medicamentos imunossuppressores.</li> <li>▪ As restrições quanto aos clubes sociais e recreativos não se aplica aos clubes profissionais de futebol, que deverão observar o protocolo geral, na forma do art. 5º do Decreto nº 32.461, de 2020, e setorial para atividade de treinamento, a partir do dia 17 de junho de 2020</li> <li>▪ Os Shopping Centers deverão permanecer fechados ao público até 30 de junho de 2020, podendo, entretanto, funcionando de segunda a sábado, das 12h às 20h, em modelo de drive thru;</li> <li>▪ Os centros comerciais e demais estabelecimentos correlatos poderão funcionar em modelo de drive thru, desde que submetido à aprovação da Superintendência de Trânsito de Salvador – TRANSALVADOR;</li> </ul>



N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fica autorizado o funcionamento de clínicas, laboratórios e demais estabelecimentos de saúde, bem como supermercados situados nos Shopping Centers, desde que possuam acesso independente;</li> <li>▪ O não cumprimento das medidas estabelecidas neste artigo será caracterizado como infração à legislação municipal e sujeitará o infrator às penalidades e sanções aplicáveis, inclusive, no que couber, cassação de licença de funcionamento.</li> <li>▪ Altera o Decreto n.º 32.297/20 para incluir, como Comércio de Rua, também sujeito à suspensão de funcionamento, a atividade de Óticas.</li> <li>▪ Definição de protocolo para óticas;</li> <li>▪ Definição de protocolo para clubes profissionais de futebol;</li> </ul>
32.500/20	16/06/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Brotas e Engenho Velho de Brotas; Federação e Engenho Velho da Federação; Santa Cruz..</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 18 à 24 de junho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, inclusive com apoio da Guarda Civil Municipal e das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de carga e carros-fortes para os estabelecimentos essenciais.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas nos bairros de Beiru/Tancredo Neves, Fazenda Grande do Retiro, Paripe e Itapuã até o dia 23/06/2020.</li> </ul>
32.511/20	19/06/2020 (Edição Extra)	Prorrogação de ações regionalizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga até o dia 26/06/2020 as medidas restritivas no bairro de São Marcos.</li> </ul>
32.523/20	23/06/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Imbuí e São Cristóvão.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 25 de junho à 1º de Julho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc).</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<p>Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, inclusive com apoio da Guarda Civil Municipal e das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de carga e carros-fortes para os estabelecimentos essenciais.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas nos bairros de Beiru/Tancredo Neves, Fazenda Grande do Retiro e Paripe até o dia 30/06/2020.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas nos bairros de Federação, Engenho Velho da Federação, Engenho Velho de Brotas e Santa Cruz até o dia 01/07/2020.</li> </ul>
<p>LEI N.º 9.531/2020</p>	<p>26/06/2020</p>	<p>Altera dispositivo da Lei nº 9.517, de 30 de março de 2020 (Programa Salvador por Todos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Altera de 3 para 4 meses o prazo do Auxílio Salvador por Todos no valor de R\$ 270,00.</li> <li>▪ Possibilita o pagamento de mais 2 parcelas do auxílio Salvador por Todos após o final do prazo.</li> <li>▪ Fica autorizada a doação de cestas básicas por mais dois meses após o prazo estabelecido na Lei n.º 9.526/2020.</li> <li>▪ Ficam suspensos, desde a data da publicação do Decreto Legislativo nº 2.042, de 23 de março de 2020, da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, os prazos de validade dos concursos públicos já homologados e ainda vigentes na referida data.</li> <li>▪ Fica o Poder Executivo autorizado a proceder às modificações necessárias no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária de 2020, incluindo a abertura de créditos adicionais, remanejamentos, transposições e transferências, observada a legislação vigente e os limites das dotações globais, para fins do disposto nesta Lei.</li> </ul>
<p>32.540/20</p>	<p>26/06/2020 (Edição Extra)</p>	<p>Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairro com medidas restritivas: Pau da Lima.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 28 de junho à 04 de Julho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, inclusive com apoio da Guarda Civil Municipal e das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			carga e carros-fortes para os estabelecimentos essenciais.
32.543/20	30/06/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Fazenda Coutos e Coutos; Cabula, Cabula VI e Resgate; Pernambuco e Saramandaia; Centro Ampliado: abrangendo o Largo Dois de Julho, as Avenidas Sete de Setembro (a partir da Casa D'Italia até a Praça Castro Alves) e Joana Angélica, a Baixa dos Sapateiros e as Ruas da Mangueira (Mouraria) e Carlos Gomes.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 2 de julho à 8 de Julho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, em especial nas Avenidas Joana Angélica e Sete de Setembro (a partir da Casa D'Italia até a Praça Castro Alves) e no Largo Dois de Julho, sem prejuízo de outras que se mostrem fundamentais para melhor efetividade das medidas previstas nos arts. 1º a 3º deste Decreto, contando, inclusive com apoio da Guarda Civil Municipal e das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de carga e carros-fortes para os estabelecimentos essenciais.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas nos bairros de Beiru/Tancredo Neves até o dia 07/07/2020.</li> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas nos bairros de Santa Cruz, do Imbuí e São Cristovão até o dia 08/07/2020.</li> </ul>
32.544/20	30/06/2020 (Edição Extra)	Prorroga medidas de prevenção e controle para enfrentamento do COVID-19 e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 07/07/2020, as seguintes medidas restritivas:</li> <li>▪ a suspensão de atividades em Academias de Ginástica; Cinemas; Teatros e demais Casas de Espetáculos; e Parques Infantis privados;</li> <li>▪ a limitação de público em no máximo 50 (cinquenta) pessoas para eventos que causem aglomeração, ainda que previamente autorizados pelo Poder Público;</li> <li>▪ a suspensão do funcionamento dos Clubes Sociais, Recreativos e Esportivos;</li> <li>▪ interdição das Praias para uso pela população e proibição absoluta da realização de atividades de comércio nas praias do Município de Salvador;</li> <li>▪ a suspensão das atividades de estabelecimentos caracterizados como Comércio de Rua;</li> <li>▪ a aplicação das disposições referentes ao funcionamento dos estabelecimentos de Call Center;</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a suspensão do funcionamento das casas de show e espetáculos de qualquer natureza, boates, danceterias, salões de dança, casas de festa e eventos, clínicas de estética, salões de beleza, bares, restaurantes, lanchonetes e lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis;</li> <li>▪ a proibição de realização de qualquer ação que implique em emissão sonora, através de quaisquer equipamentos, em logradouros públicos ou quaisquer estabelecimentos particulares;</li> <li>▪ a determinação de fechamento dos Mercados Municipais de Itapuã, de Cajazeiras, das Flores, do Bonfim e do Mercado Municipal Antônio Lima (Liberdade);</li> <li>▪ a suspensão do pagamento da Zona Azul;</li> <li>▪ a determinação que os mercados e supermercados do Município de Salvador estabeleçam horário especial para atendimento exclusivo para idosos, pessoas com diagnóstico de câncer e em uso de medicamentos imunossuppressores.</li> <li>▪ Fica prorrogada até 15/07/2020, a suspensão das atividades de classe da Rede Municipal de Educação e da Rede Privada de Ensino;</li> <li>▪ Os Shopping Centers deverão permanecer fechados ao público até 07 de julho de 2020, podendo, entretanto, podendo, entretanto, funcionar de segunda a sábado, das 12h às 20h, em modelo de drive thru;</li> <li>▪ Os centros comerciais e demais estabelecimentos correlatos poderão funcionar em modelo de drive thru, desde que submetido à aprovação da Superintendência de Trânsito de Salvador – TRANSALVADOR;</li> <li>▪ Fica autorizado o funcionamento de clínicas, laboratórios e demais estabelecimentos de saúde, bem como supermercados situados nos Shopping Centers, desde que possuam acesso independente;</li> <li>▪ O não cumprimento das medidas estabelecidas neste artigo será caracterizado como infração à legislação municipal e sujeitará o infrator às penalidades e sanções aplicáveis, inclusive, no que couber, cassação de licença de funcionamento.</li> </ul>
32.547/20	04/07/2020 (Edição Extra)	Prorrogação de ações regionalizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga até o dia 11/07/2020 as medidas restritivas no bairro de Pau da Lima.</li> </ul>
32.561/20	07/07/2020 (Edição Extra)	Prorroga medidas de prevenção e controle para enfrentamento do COVID-19 e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorroga, até 15/07/2020, as seguintes medidas restritivas:</li> <li>▪ a suspensão de atividades em Academias de Ginástica; Cinemas; Teatros e demais Casas de Espetáculos; e Parques Infantis privados;</li> <li>▪ a limitação de público em no máximo 50 (cinquenta) pessoas para eventos que causem aglomeração, ainda que previamente autorizados pelo Poder Público;</li> <li>▪ a suspensão do funcionamento dos Clubes Sociais, Recreativos e Esportivos (não se aplica a clubes profissionais de futebol);</li> <li>▪ interdição das Praias para uso pela população e proibição absoluta da realização de atividades de comércio nas praias do Município de Salvador;</li> <li>▪ a suspensão das atividades de estabelecimentos caracterizados como Comércio de Rua;</li> <li>▪ a aplicação das disposições referentes ao funcionamento dos estabelecimentos de Call Center;</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a suspensão do funcionamento das casas de show e espetáculos de qualquer natureza, boates, danceterias, salões de dança, casas de festa e eventos, clínicas de estética, salões de beleza, bares, restaurantes, lanchonetes e lojas de conveniência situadas em postos de combustíveis;</li> <li>▪ a proibição de realização de qualquer ação que implique em emissão sonora, através de quaisquer equipamentos, em logradouros públicos ou quaisquer estabelecimentos particulares;</li> <li>▪ a determinação de fechamento dos Mercados Municipais de Itapuã, de Cajazeiras, das Flores, do Bonfim e do Mercado Municipal Antônio Lima (Liberdade);</li> <li>▪ a suspensão do pagamento da Zona Azul;</li> <li>▪ a determinação que os mercados e supermercados do Município de Salvador estabeleçam horário especial para atendimento exclusivo para idosos, pessoas com diagnóstico de câncer e em uso de medicamentos imunossupressores.</li> <li>▪ Os Shopping Centers deverão permanecer fechados ao público até 15 de julho de 2020, podendo, entretanto, podendo, entretanto, funcionar de segunda a sábado, das 12h às 20h, em modelo de drive thru;</li> <li>▪ Os centros comerciais e demais estabelecimentos correlatos poderão funcionar em modelo de drive thru, desde que submetido à aprovação da Superintendência de Trânsito de Salvador – TRANSALVADOR;</li> <li>▪ Fica autorizado o funcionamento de clínicas, laboratórios e demais estabelecimentos de saúde, bem como supermercados situados nos Shopping Centers, desde que possuam acesso independente;</li> <li>▪ O não cumprimento das medidas estabelecidas neste artigo será caracterizado como infração à legislação municipal e sujeitará o infrator às penalidades e sanções aplicáveis, inclusive, no que couber, cassação de licença de funcionamento.</li> </ul>
32.563/20	08/07/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairros com medidas restritivas: Liberdade e Nordeste de Amaralina.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 10 à 16 de Julho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, inclusive com apoio da Guarda Civil Municipal e das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de</li> </ul>

N.º DO DECRETO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO DOM	OBSERVAÇÃO	PRINCIPAIS PONTOS
			carga e carros-fortes para os estabelecimentos essenciais. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prorrogação das medidas restritivas nos bairros de Beiru/Tancredo Neves, São Cristóvão, Coutos, Fazenda Coutos, Cabula, Cabula VI, Resgate, Pernambués, Saramandaia e a área do Centro, de forma ampliada abrangendo o Largo Dois de Julho, as Avenidas Sete de Setembro e Joana Angélica, a Baixa dos Sapateiros, as Ruas da Mangueira (Mouraria) e Carlos Gomes até o dia 15/07/2020.</li> </ul>
32.569/20	09/07/2020	Estabelece protocolo setorial para treinamentos em clubes profissionais de futebol - 2ª Etapa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Determina as regras para o protocolo setorial para treinamentos em clubes profissionais de futebol – 2ª Etapa.</li> </ul>
32.572/20	11/07/2020 (Edição Extra)	Define ações regionalizadas para enfrentamento do COVID-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bairro com medidas restritivas: Itapuã.</li> <li>▪ Medidas adotadas: I -distribuição de máscaras; II - realização de testes rápidos e medição de temperatura; III -distribuição de cestas básicas para ambulantes e feirantes; IV -higienização e lavagem de ruas; V -ações de combate ao mosquito aedes aegypti; VI -apoio às instituições que atendam idosos, crianças e pessoas portadoras de deficiência localizadas nas áreas; VII - CRAS itinerante;</li> <li>▪ Medidas restritivas: suspensão, de 13 à 19 de Julho de 2020, de qualquer atividade econômica, formal ou informal, excetuando as essenciais (supermercado, agências bancárias, estabelecimentos de saúde, etc). Nestas deverá ser exigido máscara, disposição de álcool para higienização e limitação de clientes. O não-cumprimento implica em infração municipal, sujeito a penalidades e sanções.</li> <li>▪ Fica autorizada a Transalvador a proceder as interdições viárias para garantir a execução das medidas restritivas, inclusive com apoio da Guarda Civil Municipal e das forças de segurança do Estado. Estão excluídos da interdição, mediante comprovação: transporte público; moradores; entregadores; trabalhadores dos estabelecimentos essenciais; correios; caminhões de carga e carros-fortes para os estabelecimentos essenciais.</li> </ul>
32.576/20	14/07/2020	Prorroga, em caráter excepcional, o prazo de vigência dos efeitos das Certidões Negativas emitidas pela Secretaria Municipal da Fazenda e da condição de contribuinte adimplente, e dá outras providências.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fica prorrogado, em caráter excepcional, para 31 de agosto de 2020, o prazo de vigência dos efeitos das Certidões Negativas e verbo-ad-verbum de débitos tributários já emitidas e com vencimentos no período de 16 de março de 2020 a 30 de agosto de 2020, em razão da pandemia do novo coronavírus (COVID-19).</li> <li>▪ Fica diferido, excepcionalmente, para 15 de dezembro de 2020, a cota do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU/Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos e Domiciliares – TRSD, relativa ao exercício de 2020 e com vencimento no mês de agosto do mesmo ano, devida pelos contribuintes não residenciais que exerçam, como principal, uma das atividades cujo CNAE consta no Anexo Único deste Decreto (Ex: Comércio varejista, ensino de arte e cultura, etc).</li> </ul>

Fonte:

FMLF - FUNDAÇÃO  
MÁRIO LEAL FERREIRA

SECRETARIA DE  
DESENVOLVIMENTO  
E URBANISMO



**Prefeitura  
do Salvador**