

Estratégia de Resiliência e Território: atuação de Salvador no enfrentamento a pandemias¹

Andréa Cardoso Ventura, Tássio Santos Silva e Clarice Araújo Carvalho

Resumo

A necessidade de preparar-se para eventos futuros vem levando cidades de todo o mundo – entre elas, Salvador, na Bahia – a elaborarem e implementarem suas estratégias de resiliência; planejamentos a longo prazo em busca de um desenvolvimento que seja, de fato, sustentável. Entretanto, no ano de 2020, o planeta foi surpreendido pela Pandemia do COVID-19. Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo analisar como Salvador elaborou sua estratégia para enfrentamento de eventos extremos ligados à saúde e como lidou com a situação na prática, ao surgir a situação de emergência. A pesquisa foi realizada por meio de revisão bibliográfica voltada à resiliência, pandemias e territórios, assim como da análise de conteúdo do documento Plano Salvador Resiliente e do *site* Salvador contra o Coronavírus. Foi possível constatar que, não obstante a cidade não tenha se preparado expressamente em relação a epidemias e pandemias em suas estratégias de longo prazo, quando do surgimento de uma emergência em saúde, foi capaz de incorporar os princípios ali definidos para uma ação emergencial que considerou as vulnerabilidades sociais identificadas no território.

Palavras-chave

Resiliência Urbana. Planejamento Urbano. Pandemias. Salvador.

Abstract

The need to prepare for future events has led cities around the world – including Salvador, Bahia – to develop and implement their resilience strategies; long-term planning in search of development that is, in fact, sustainable. However, in 2020, the planet was surprised by the COVID-19 Pandemic. Thus, the present work aims to analyze how Salvador developed its strategy to face extreme health events and how it dealt with the situation in practice when the emergency situation arose. The research considered a bibliographic review focused on resilience, pandemics and territories, as well as the analysis of the “Plano Salvador Resiliente” document and the website “Salvador contra o Coronavírus”. It was possible to verify that, despite the

fact that the city had not expressly prepared itself in relation to epidemics and pandemics in its long-term strategies, when the emergence of a health emergency arose, it was able to incorporate the principles defined for an emergency action that considered the social vulnerabilities identified in the territory.

Keywords Urban Resilience. Urban Planning. Pandemics. Salvador.

INTRODUÇÃO

Uma das vertentes de busca do desenvolvimento sustentável caracteriza-se pela resiliência urbana, a qual consiste na capacidade da cidade de resistir, se adaptar e se recuperar de desastres ou impactos que atinjam o ambiente e a população (UNISDR, 2012). Para tanto, o planejamento urbano constitui-se como peça fundamental. Ações locais são necessárias ao alcance e fortalecimento da resiliência nas esferas sociais, prezando o bem-estar humano, e ambiental (DURÃES *et al.*, 2019). A resiliência urbana também consiste em garantir acesso à saúde e à alimentação, um grande desafio, principalmente para os países em desenvolvimento.

Com o surgimento da pandemia causada pelo vírus COVID-19, também conhecido por Coronavírus, e seus consequentes impactos na economia e qualidade de vida, diversas necessidades urbanas e barreiras para supri-las ganharam destaque nos mais diversos territórios. O cenário enfrentado em todo o mundo confirmou a necessidade de planejar ações de resiliência locais que foquem no controle e mitigação de epidemias e pandemias (GLOBAL RESILIENT CITIES NETWORK, 2020).

Com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades e fortalecer a resiliência das cidades, diversos programas de desenvolvimento urbano têm sido criados e executados nos últimos anos. Estes programas promovem cenários multidisciplinares de trocas de conhecimento, estratégias e redes de apoio entre as cidades participantes, sendo alguns dos principais: Programa 100 Cidades Resilientes – R100, C40, ICLEI (Local Governments for Sustainability) e The Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (ARUP, 2015). A cidade de Salvador, Bahia, é membro integrante de todas elas, juntamente com Rio de Janeiro, a primeira a entregar sua proposta de estratégia de resiliência, e Porto Alegre – três cidades do Brasil que despontaram como pioneiras no planejamento urbano sustentável e resiliente, com o apoio do programa R100 (ROCKEFELLER FOUNDATION, 2018).

Esta rede de cidades já vinha procurando formas de ampliar seus resultados enquanto espaço de articulação e de troca de conhecimentos e experiências. A pandemia do COVID-19, no entanto, fez com que novas estratégias tivessem que ser desenvolvidas pela *Rockefeller Foundation*, conforme explicado posteriormente. Afinal, ao construir e implementar suas

estratégias de resiliência nos últimos anos, já houve muito aprendizado construído em diversas cidades ao redor do mundo.

Desta forma, surgiu o interesse em compreender: como Salvador planejou sua estratégia de resiliência voltada a pandemias e epidemias e como, de fato, enfrentou o primeiro evento desta natureza após esse planejamento?

As análises e reflexões apresentadas neste trabalho são fruto de estudos e debates de um grupo de pesquisa voltado à resiliência urbana, o GpS – Governança para Sustentabilidade e Gestão de Baixo Carbono, sediado na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, tendo atenção especial de seu subgrupo de Resiliência Urbana. Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram consideradas produções teóricas recentes sobre territórios e pandemias, focando na COVID-19, bem como sobre as redes de resiliência urbana. Para a análise empírica sobre a atuação de planejamento para o território de Salvador, considerou-se especialmente o plano estratégico de resiliência “Salvador Resiliente” e o *site* informativo sobre expansão e medidas de combate ao Coronavírus, <http://informe.salvador.ba.gov.br/> (SALVADOR, 2020). A análise realizada refletiu sobre o foco da cidade em ações a longo prazo relacionadas a epidemias e pandemias, assim como medidas urgentes de combate à doença.

Para demonstrar os resultados obtidos, o trabalho estrutura-se em quatro seções, para além desta introdução. A segunda seção discorre sobre os efeitos de pandemias em desigualdades sociais; a terceira trata do Programa 100 Cidades Resilientes e seus desdobramentos; a quarta aborda o planejamento e as ações da cidade de Salvador frente a epidemias e pandemias. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

O EFEITO DE PANDEMIAS NA DESIGUALDADE SOCIAL

Se é verdade que nos últimos anos os países da América Latina e o Caribe passaram por períodos de crescimento e prosperidade econômica, é verdade também que a região ainda consiste na mais desigual do mundo, apresentando um coeficiente de Gini quase um terço superior ao da Europa e Ásia Central (NAÇÕES UNIDAS CEPAL, 2019). Tal desigualdade é resultado tanto do modo tardio de produção capitalista quanto das heranças coloniais que implicam veementemente na distribuição desigual de direitos, como moradia, educação, saúde, serviços, entre outros (QUINZANI, 2020; MARICATO, 2015). Assim sendo, para Milton Santos (2011, p. 87), “[...] nos países subdesenvolvidos de um modo geral há cidadãos de classes diversas, há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são”. Essa realidade é espelhada no modo de apropriação e organização do espaço urbano de grande parte das cidades latino-americanas, em especial as brasileiras.

As discrepâncias na escala intraurbana, inclusive no acesso a serviços e infraestrutura, combinadas pelos fatores classe e território, são essenciais na estruturação da geração de hierarquias e assimetrias, “[...] marcantes na distribuição dos níveis de saúde dentro da população” (FIGUEIREDO SANTOS, 2020, p. 3). Logo, o contexto e as situações

de vulnerabilidade socioeconômica e civil em que uma comunidade vive contribuem intensamente para o agravamento do quadro em uma situação de pandemia, visto que

No âmbito espacial, a distância entre moradia e trabalho, a dependência do transporte coletivo, a deficiência de saneamento, a densidade demográfica, a proximidade física entre os objetos que compõem as configurações territoriais, a interação face a face, as limitações internas em espaço e suporte das moradias – em sua função de ‘espaço de proteção’ na situação de pandemia – geram situações e comportamentos de risco para aqueles que se distribuem em espaços com estas características. (FIGUEIREDO SANTOS, 2020, p. 4)

Assim, tanto na concentração de doenças crônicas como em situações de periculosidades ambientais, há outros fatores de risco a serem considerados, como a insegurança alimentar, a infraestrutura da residência, entre outros. Como afirma Maricato (2015), a exclusão e estado de vulnerabilidade em que boa parte das pessoas vive é “um todo”. Poucas coisas são tão simbólicas e reveladoras quanto o fato da primeira vítima fatal de Coronavírus na cidade do Rio de Janeiro ter sido uma empregada doméstica – a qual possuía diabetes e hipertensão – e que provavelmente contraiu a doença de sua patroa recém-chegada do exterior (G1, 2020).

Tais desigualdades, portanto, ficam ainda mais evidentes diante de uma crise sanitária mundial, como a pandemia da COVID-19, a qual resultará/está resultando, como um efeito dominó, em outras diversas crises, como econômica, social e política. Apesar da visão imobiliária da cidade impedir que ela seja vista como uma totalidade (SANTOS, 2011) – já que a ocupação das pessoas no território varia, principalmente, de acordo com suas classes –, em momentos como esse, a “totalidade” fica nítida tanto na dependência dos serviços dos moradores dos bairros mais pobres para os moradores dos bairros mais ricos quanto na rapidez de contágio em toda a cidade. Essa questão também se torna nítida em regiões metropolitanas, estados e países.

A falta de recursos, informações, capacidades e condições para mudar a rotina e adesão de práticas de higienização e prevenção em um contexto como esse – somando-se o “efeito desorientador” dos atos e falas do atual presidente do Brasil – é o ingrediente necessário para a dificuldade de “achatamento da curva” de contágios (FIGUEIREDO SANTOS, 2020). Os reflexos dessas questões são sentidos fortemente nas cidades, onde os impactos podem ser observados de maneira mais enfocada.

Não diferente das outras grandes cidades, a capital baiana, quarta cidade mais populosa do Brasil, apresenta uma nítida segregação socioespacial influenciada pelos fatores classe e raça, os quais, por sua vez, são influenciados pelo contexto latinoamericano e peculiaridades próprias. A partir de dados e análises de censos demográficos, de acordo com Carvalho e Pereira (2008; 2015), é possível identificar um padrão de apropriação a partir de três grandes vetores na “Salvador moderna”, o qual se constituiu a partir da década de 1960: o primeiro seria a “Orla Atlântica”, onde se concentra não só as classes média e alta, locais de moradias adequadas, equipamentos e serviços, mas também os investimentos públicos e interesses do capital imobiliário; o segundo é o “Miolo”, centro geográfico da cidade, ocupado inicialmente com a construção de residências para a “classe média baixa” na fase

área do Sistema Financeiro de Habitação e, posteriormente, tomado por loteamentos e ocupações populares; e o terceiro é o “Subúrbio Ferroviário”, inicialmente impulsionado pela implantação da linha férrea no século XIX, vindo a ser região de ocupações populares sem controle urbanístico e concentração do déficit habitacional (CARVALHO; PEREIRA, 2008; 2015). Ainda segundo os autores, tais características não são homogêneas, porém, são preponderantes em cada subdivisão sociogeográfica.

Se a desigualdade social foi o fator chave para a ocupação das diferentes classes no território, ainda hoje ela é algo extremamente presente. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar Contínua (2018), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as residências mais ricas de Salvador apresentam uma renda 61 vezes maior do que as residências mais pobres da cidade. Essa desigualdade tem uma forte expressão territorial e se expressa nas condições de moradia da cidade (CORREIO, 2019).

Se, devido às diferentes condições socioeconômicas e físico-ambientais, Salvador é constituída por “várias cidades” (CARVALHO; PEREIRA, 2008), qualquer programa ou estratégia que se proponha a tornar a cidade mais resiliente e, portanto, mais preparada para enfrentar suas adversidades, deve ser capaz de incorporar tanto as especificidades quanto a totalidade.

O PROGRAMA 100 CIDADES RESILIENTES: SALVADOR ENTRE AS PIONEIRAS

Lançado, em 2013, pela Fundação Rockefeller, o Programa 100 Cidades Resilientes (R100) selecionou cidades ao redor do mundo engajadas em construir e fortalecer a resiliência em seus territórios. O objetivo do programa é focar nos desafios físicos, sociais e econômicos das cidades, almejando o desenvolvimento sustentável. Os locais selecionados recebem suporte na elaboração de um plano de resiliência que englobe todas as vertentes (social, física e econômica), assim como acesso a financiamentos, parcerias com entidades públicas e privadas e constante troca de conhecimento entre os membros do Programa R100. Para a elaboração dos planos, é utilizada metodologia desenvolvida pela Arup (2015), *City Resilience Framework*, a qual define 12 indicadores para acompanhamento das ações estratégicas quanto da busca de resiliência.

Como participantes do R100, as cidades brasileiras Salvador, Rio de Janeiro e Porto Alegre seguiram a matriz para a elaboração dos seus planos de resiliência. No entanto, cada cidade definiu pilares para basear o planejamento das ações a serem implantadas. Salvador definiu “Transformação urbana sustentável”, “Economia diversificada e inclusiva”, “Cultura e múltiplas identidades”, “Comunidade saudável e engajada” e “Cidade informada e governança inovadora” como seus pilares (SALVADOR, 2019). A partir destes temas, foram definidos objetivos estratégicos e ações que atuam no enfrentamento dos choques e estresses específicos da cidade.

Um novo momento para o R100 e suas cidades

Visando dar prosseguimento ao programa R100, os Diretores de Resiliência (*Chief Resilience Officers - CROs*) atuando conjuntamente criaram, em setembro de 2019, o *Global Resilience Cities Network - GRCN* (Rede de Cidades Globais Resilientes). O objetivo é manter em ação os planos de resiliência elaborados a partir do R100 e garantir o enfrentamento às mudanças climáticas e demais desafios sociais, econômicos e físicos, principalmente das comunidades vulneráveis. O novo programa possui o diferencial de ser liderado pelos Diretores de Resiliência de cada cidade participante do programa anterior, além de receber diferentes fontes de financiamento para além dos existentes no R100 (GRCN, 2019).

O propósito de acompanhar e manter as cidades trocando experiências e informações visa fortalecer a relação entre esses territórios, na busca de soluções sustentáveis e resilientes de desenvolvimento (GRCN, 2019). As parcerias criadas entre as cidades tornam-se de extrema importância ao lidar com epidemias e pandemias, uma vez que se estendem para além das fronteiras territoriais e seu enfrentamento requer medidas em conjunto.

Em realidade, desde a fundação da GRCN, havia uma percepção clara de que as pandemias estavam entre os principais desafios a serem enfrentados pelas cidades no século XXI, juntamente com as mudanças climáticas, as infraestruturas inadequadas, os ataques cibernéticos e outros riscos potenciais, sendo fundamental que as cidades pudessem trocar experiências e conhecimentos entre si. No entanto, com a chegada do COVID-19, a GRCN teve que alterar seu planejamento de emergência. Nele, discute-se desde o aproveitamento da tecnologia para combater o vírus até como será a recuperação econômica quando o COVID-19 for contido (GRCN, 2020). Assim, atualmente, a GRCN integra a coalizão *Cities for a Resilient Recovery - C2R* (Cidades para uma Recuperação Resiliente), englobando governos locais e praticantes de resiliência em uma plataforma colaborativa aberta a participantes de fora da rede (C2R, 2020).

SALVADOR RESILIENTE FRENTE A EPIDEMIAS E PANDEMIAS

A Estratégia de Resiliência de Salvador, lançada em 2019, foi construída a partir do diálogo de diversos setores da cidade. Secretarias, órgãos e diretorias municipais, órgãos de representação da indústria e comércio, *startups*, empresas, investidores, academia, comunidades de diversos bairros e ONGs participaram do processo de elaboração do “Plano Salvador Resiliente”. Em 2018, ocorreu a Fase 1 de elaboração do Plano, com participação de 1.254 pessoas. Nesse momento, foram classificados os principais impactos, tensões e desafios de Salvador. Entre os choques – eventos extremos que exigem uma ação imediata – foram identificados: deslizamentos de terra, surto de doenças, inundações e alagamentos e insuficiência de serviços básicos. Já entre os estresses – problemas crônicos que impactam a cidade em longo prazo – foram identificados: pobreza e desigualdade social, desemprego, crimes e violência, uso e ocupação irregular do solo, falta de mobilidade urbana e falta de educação adequada (SALVADOR, 2019; SILVA *et al*, 2020).

A Fase 2 envolveu 4500 participantes, os quais contribuíram para o aprofundamento das ações do Plano, definindo soluções para os choques e estresses mapeados anteriormente. O resultado desta fase originou 60 ações e iniciativas organizadas em pilares (SALVADOR, 2019).

Ao analisar a Estratégia de Resiliência da Cidade de Salvador, nota-se que o plano não incorporou entre os possíveis choques a serem enfrentados pela cidade “Pandemias”. Porém, foi incorporado o “Surto de Doenças”. Logo, foram pensadas ações norteadas por um planejamento urbano e habitacional. Este visa requalificar o espaço urbano e garantir um saneamento básico adequado, algo essencial para evitar o surgimento de doenças infecciosas, como dengue, zika, leptospirose, entre outras. É sabido que, nesses casos, principalmente territórios vulneráveis são mais afetados, já que as ocupações em áreas ambientalmente frágeis – as que “sobram” para boa parte da população – acabam gerando inúmeros problemas, inclusive epidemias (MARICATO, 2015).

A partir da análise sobre ações *versus* choques e estresses apresentados no Plano, entre as 138 ações apresentadas, esta pesquisa identificou 18 ações que podem prevenir direta ou indiretamente a expansão de doenças transmissíveis. Diretamente, tem-se, por exemplo: Reformas de casarões vazios; Restauração florestal do lixão de Canabrava; Lei Revitalizar; Projeto Vale das Pedrinhas; Novo Mané Dendê; Plano Municipal de Saneamento; Projeto Casarões; Reciclando vidro a partir do concreto; Implantação da coleta domiciliar pública e aumento do número de PEVs; Sistemas de triagem; Projetos habitacionais no Comércio; Requalificação das residências; Aplicação de geomantas; Requalificação urbana; e Restauração de lixões ou reciclagem de resíduos, visto que imóveis abandonados e acumulação de resíduos sólidos sem tratamento adequado podem vir a ser ninhos e focos para transmissores de doenças, como ratos, insetos peçonhentos, entre outros. Indiretamente, pode-se considerar a introdução e estimulação de biodiversidade em áreas verdes, importantes para o controle de “pragas”, sendo elas: Biodiversidade em parques e praças; Requalificação do Jardim Botânico de Salvador; Parque Lagos dos Pássaros; Projeto Rio Camarajipe; e Certificação Bandeira Azul.

Além disso, visando a “promoção da saúde” na cidade do Salvador, sua Estratégia possui três ações voltadas especificamente para este objetivo: i) Saúde para Todos: visa aumentar a oferta de serviços de qualidade na atenção básica e especializada, com cobertura das regiões mais carentes; ii) Indicadores de Qualidade na Saúde: garantir a efetiva qualidade dos serviços de saúde prestados em todas as esferas da assistência com a implantação de um sistema de acompanhamento de resultados; e iii) SOPRAR - Monitoramento da qualidade do ar: pretende introduzir sistemas inovadores de modelagem da qualidade do ar aplicados à vigilância em saúde (SALVADOR, 2019). Essas iniciativas podem fazer a diferença em períodos de epidemias e pandemias, já que visam aumentar o raio de atuação e eficácia da qualidade e acesso a saúde.

Também deve-se levar em consideração que a maioria das ações que compõem o Plano de Salvador (91 ações) tem como foco a redução das desigualdades e pobreza, fazendo jus ao que afirma Nery (2015, p. 21): “[...] esforços de resiliência são, acima de tudo, a construção

de sociedades mais fortes, inovadoras e socialmente justas”. Características indispensáveis para reduzir os impactos e consequências negativas, bem como proporcionar uma saída rápida e sistemática diante dos mais variados desastres, crises e tragédias.

Ações de Enfrentamento à Pandemia como Fortalecimento da Resiliência Urbana

Durante a pandemia de COVID-19, a Prefeitura de Salvador desenvolveu um plano de ação de combate à doença. Em um primeiro olhar, esse plano não teve qualquer relação visível com os planejamentos anteriores voltados a resiliência a epidemias e pandemias. Entretanto, em um olhar mais atento, nota-se como o direcionamento voltado não apenas às condições de saúde, mas, também, à redução das desigualdades sociais esteve presente. Conforme visto no *site* especialmente criado para divulgar as ações do governo municipal para o enfrentamento da pandemia (SALVADOR, 2020), as medidas de enfrentamento foram divididas em sete áreas de atuação: Saúde, Assistência Social, Educação, Trânsito e Transporte, Comércio e Serviços, Controle Sanitário e Espaços Públicos.

Na área de Saúde, ações como a inauguração de sete unidades da Saúde da Família em bairros de menor renda da cidade e criação de consultórios de rua para acompanhamento médico e psicológico de moradores de rua, entre outras medidas de mesma natureza, estão em congruência com as ações apontados no Plano Salvador Resiliente, ainda que não haja menção da estratégia de resiliência naquele plano de ação. Além disso, foram inaugurados 228 leitos de UTI, em 11 hospitais. Entretanto, destes, sete estão localizados na Orla Atlântica – onde se concentram as classes altas e médias da cidade – e no Centro Antigo de Salvador, representando 68,42% dos leitos de UTI recém-criados; apenas quatro dos recentes hospitais estão localizados no Miolo e Subúrbio Ferroviário – onde se concentram as classes baixas –, representando 31,57% dos novos leitos (SALVADOR, 2020). Apesar da desproporção dos leitos de UTI, o mesmo *site* indica que as ações de assistência social têm como foco os bairros mais vulneráveis, com distribuição de máscaras, álcool gel, luvas, refeições e cestas básicas.

Interessante notar que essas duas localidades, Miolo e Subúrbio Ferroviário, são identificadas como mais vulneráveis em saúde de Salvador, de acordo com o índice elaborado pelo grupo de pesquisa GeoCombate COVID-19, da Universidade Federal da Bahia (UFBA). O índice analisa as condições do meio ambiente construído, a dimensão socioeconômica e a dimensão da saúde, resultado de “uma combinação de aspectos individuais, coletivos e de contexto” (GEOCOMBATE, 2020, p. 1). No primeiro, os bairros ou áreas do bairro de Cassange, São Cristóvão, Nova Brasília e São Marcos são apresentados com mais vulneráveis. No segundo, bairros ou áreas do bairro de São Tomé, Paripe, Periperi, Nova Constituinte, Fazenda Coutos, Coutos e Valéria constituem-se como mais vulneráveis, apresentando um índice maior que 7.

Assim, é possível reconhecer no Miolo e no Subúrbio fatores que contribuem intensamente para a explosão dos casos de COVID-19 nesses territórios, como mostra reportagem da

Folha de S. Paulo de julho de 2020. Quando todos os bairros da cidade são analisados, conclui-se que o número de casos cresceu 420% no período de 22 de maio a 01 de julho. Entretanto, quando se analisa somente os bairros mais pobres da cidade, o número chega a ser quase três vezes maior, atingindo 1.200%, no mesmo período (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020). Entre os fatores que podem contribuir para isso, podem ser listados: a distância entre o local de moradia e o emprego, localizados, muitas vezes, longe no “centro social” ou “centro tradicional” da cidade; a dependência do transporte coletivo para deslocamento; carência de bens e serviços básicos, como de saneamento e saúde; a densidade populacional, muito comum nos bairros periféricos; entre outros (CARVALHO; PEREIRA, 2015). Sendo assim, “[...] por mais que se fale em um vírus democrático que atinge todas as classes sociais, são os mais pobres que estão sujeitos as dificuldades habitacionais, de saneamento básico, mobilidade urbana, sobretudo dos sistemas de saúde público e de segurança, entre outras questões” (QUINZANI, 2020, p. 45).

Não obstante o presente estudo focar nas ações governamentais de planejamento e de atuação emergencial frente à pandemia, vale destacar a existência de ações populares de Organizações Não Governamentais (ONGs), Associações de Moradores e mesmo de civis, tanto com distribuições de equipamento de proteção individual e higienização de espaços públicos quanto com instalações de pias para as ações de higiene pessoal (AGÊNCIAS DE NOTÍCIAS DA FAVELA, 2020a;b;c).

Com base nos dados divulgados pela cidade, até o dia 26/08/2020, Salvador apresentou 73.824 confirmações de casos e 2.325 óbitos, 3% do total. Comparada a outras cidades, como por exemplo, Rio de Janeiro – pioneira no Brasil na elaboração de um plano de resiliência que aponta ações específicas voltadas a pandemias e epidemias –, Salvador apresenta bons resultados quanto ao enfrentamento do Coronavírus, mesmo sem citar ações exclusivas para pandemias em seu Plano. Até a mesma data, 26/08/2020, a cidade do Rio de Janeiro apresentou 10,6% de óbitos em relação aos casos confirmados (RIO DE JANEIRO, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia do COVID-19 torna clara a necessidade de voltar o olhar e ações políticas e sociais para o combate e controle de epidemias e pandemias localmente, no Brasil e no mundo. Mesmo atores que já vinham se preparando para o enfrentamento de situações críticas nesta natureza, como é o caso das cidades que compõem o R100 e que agora fazem parte também da GNRC, fica clara a necessidade de novas formas de reflexão e atuação.

É interessante notar que, quando do surgimento da emergência, os planos de ação de Salvador não fazem menção alguma ao planejamento estratégico que foi elaborado participativamente para se chegar a uma “Salvador Resiliente”. Entretanto, é possível observar que requisitos básicos da construção de resiliência estiveram presentes nas ações emergenciais, como o foco nas localidades mais vulneráveis da cidade. Vale ressaltar tal fato, uma vez que diversas cidades do Brasil indicaram possíveis subnotificações dos casos de COVID-19, principalmente nas áreas de menor renda. Salvador, pelo contrário, reforçou a

atenção para tais áreas, o que possivelmente impactou positivamente no enfrentamento da doença.

Considerando que a resiliência urbana visa minimizar as vulnerabilidades e fortalecer a capacidade da cidade de resistir aos impactos, estas ações devem atender a população amplamente, principalmente a parcela de menor renda, como vem sendo realizado. Destaca-se, assim, a importância de as cidades possuírem planos emergenciais para o caso de impactos não premeditados, além de estratégias de resiliência pensadas para o desenvolvimento urbano no longo prazo e que sejam, de fato, postos em prática em seu dia a dia na execução das ações planejadas.

As ações de enfrentamento realizadas em Salvador não focaram apenas em questões de saúde, mas no combate às desigualdades que tenderiam a intensificar a gravidade da pandemia no município. A distribuição de máscaras e materiais de higiene em bairros vulneráveis e medidas de atendimento à população de rua comprovam essa percepção. Um questionamento futuro, além do trabalho desta pesquisa, é o caminho a ser seguido nesses territórios e sua população no âmbito da saúde e habitação que atuem, de fato, na melhoria da qualidade de vida destes bairros.

Para além de um fator puramente biomédico, as situações de vulnerabilidade nas mais diversas dimensões contribuem para o maior número de casos nessas regiões, mesmo que, provavelmente, não notificadas, devido ao acesso desigual aos testes. Em qualquer momento, inclusive diante de crises, os recursos não podem ser concentrados em um território e as informações e capacidade para adequar a rotina não devem ser privilégios de determinada classe.

É necessário o reconhecimento e incentivo de estudos de identificação de territórios vulneráveis, assim como um olhar especial e atitudes direcionadas para essas áreas, visando garantir acesso a direitos básicos e fundamentais, bem como o exercício da cidadania. Além disso, é preciso reconhecer as iniciativas populares já existentes, criando-se maneiras de incluí-las e potencializar seu raio de eficácia e atuação. Se, como afirma Carlos Roberto Monteiro de Andrade (2020), “[...] essa pandemia não é a primeira, não é a última, tampouco [...] então a coisa é muito grave e tem implicações sobre o urbanismo, sobre o desenho das cidades, sobre como pensá-las”. Nesse sentido, faz-se urgente pensar em cidades que sejam resilientes.

NOTA

1 Submetido à RIGS em: set. 2020. Aceito para publicação em: dez. 2020.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIAS DE NOTÍCIAS DA FAVELA. **Jovens da periferia de Salvador se unem no combate à pandemia**. Postado em: 7 maio 2020. Disponível em: <<https://www.anf.org.br/>

jovens-da-periferia-de-salvador-se-unem-para-combater-a-pandemia-do-coronavirus/>. Acesso em: 25 ago. 2020.

AGÊNCIAS DE NOTÍCIAS DA FAVELA. **Favela faz máscaras para dar e vender em Salvador**. Postado em: 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.anf.org.br/favela-produz-mascaras-para-dar-e-vender-tambem-em-salvador/>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

AGÊNCIAS DE NOTÍCIAS DA FAVELA. **Moradores instalam pias nas ruas de Santa Cruz em Salvador**. Postado em: 29 de jul. 2020. Disponível em: <<https://www.anf.org.br/uma-mao-lava-outra-instala-pias-nas-ruas-da-periferia-baiana/>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. **30 anos do Seminário da História da Cidade e Urbanismo - Atualização Crítica**. Postado em: 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gITf4RT1Pxs>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

ARUP. City Resilience Framework. The Rockefeller Foundation-Arup. Disponível em: <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/City-Resilience-Framework-2015.pdf>. Acesso em: jul. 2020.

CARVALHO, Inaiá Maria; PEREIRA, Gilberto Corso. Segregação socioespacial e desigualdade em Salvador. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 235, p. 5-22, 2015.

CARVALHO, Inaiá Maria; PEREIRA, Gilberto Corso. As “cidades” de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria; PEREIRA, Gilberto Corso. (Org.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2008. 228 p.

CITIES FOR A RESILIENT RECOVERY (C2R). About cities for a resilient recovery. Disponível em: <<https://www.resilientcitiesnetwork.org/recovery>>. Acesso em: 14 ago. 2020. CORREIO. **Residências mais ricas em Salvador têm renda 61 vezes maior que as mais pobres**. 16 out. 2019. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/residencias-mais-ricas-em-salvador-tem-renda-61-vezes-maior-que-as-mais-pobres/>>. Acesso em: 20 set. 2020.

DURÃES *et al.* Resiliência climática urbana: o que pesquisar para Salvador? In: **Painel**

Salvador Mudanças do Clima. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2019. v. 1 p. 410.

FIGUEIREDO SANTOS, José A. Covid-19, causas fundamentais, classe social e território. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020, e-ISSN: 1981-7746.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Casos de Covid-19 crescem 1.200% na periferia de Salvador**. 4 jul. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/casos-de-covid-19-crescem-1200-na-periferia-de-salvador.shtml>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

G1 Rio. **Governo RJ confirma a primeira morte por corona vírus**. Publicado em: 19 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/19/rj-confirma-a-primeira-morte-por-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GEOCOMBATE COVID-19: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Avaliação das condições de vulnerabilidade à COVID-19 e isolamento social na cidade de Salvador-BA**. Nota Técnica 03. 14 jun. 2020.

GLOBAL RESILIENT CITIES NETWORK. Fundação Rockefeller. **Chief Resilience Officers from around the world announce the evolution and expansion of the Global Resilient Cities Network**. Publicado em: 6 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.rockpa.org/wp-content/uploads/2020/02/GRCN-WUF-Press-Release-Network.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

GLOBAL RESILIENT CITIES NETWORK. Fundação Rockefeller. **Urban governments have a key role to play in the COVID-19 pandemic**. 2020. Cities on the Frontline. Publicado em: 26 maio 2020. Disponível em: <<https://nutritionconnect.org/resource-center/blog-26-urban-governments-have-key-role-play-covid-19-pandemic>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GLOBAL RESILIENT CITIES NETWORK. Fundação Rockefeller. **Cities in the Frontline: GRCN**. Publicado em: 14 maio 2020. Disponível em: <<https://www.rockefellerfoundation.org/case-study/cities-on-the-frontline-grcn/>>. Acesso em: 14 set. 2020.

MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

NERY, Luciana. Resiliência: da prevenção à imprevisibilidade. **Cadernos Adenauer XVI**, n. 2, 2015. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ab5ffc6e-40f0-a80d-4221-163e2cbd365e&groupId=265553. Acesso em: 01 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2018**: Documento Informativo. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44412/1/S1801085_pt.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

QUINZANI, M. A. D. O avanço da pobreza e da desigualdade social como efeitos da crise da covid-19 e o Estado de Bem-Estar Social. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 2, n. 6, p. 43-47, 2020.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. **Painel Rio COVID-19**. Superintendência de Vigilância em Saúde/SUBPAV/SMS. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Salvador Resiliente**. Disponível em: <http://salvadorresiliente.salvador.ba.gov.br/#construcao>>. Acesso em: 22 out. 2019.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Salvador contra o Coronavírus**. Disponível em: <http://informe.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. In: SILVA, Elisiane da; NEVES, Gervásio Rodrigo; MARTINS, Liana Bach (Org.). Coleção O Pensamento Político Brasileiro, v. 3. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

SILVA, A. M. A. ; PRADO, A. F. R. ; MACEDO, J. P. ; VENTURA, A. C. A resiliência urbana no enfrentamento de choques e estresses: análise do Plano Salvador Resiliente. In: Encontro Internacional sobre Gestão Ambiental e Meio Ambiente (ENGEMA), 2020, São Paulo. **Anais...** 2020. v. 1

THE ROCKEFELLER FOUNDATION. **R100**. Disponível em: <https://www.100resilientcities.org>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Making Cities Resilient Report 2012**. UNISDR, 2012. Disponível em: <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/28240>>. Acesso em: jul. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). **Covid-19 evidencia maior vulnerabilidade para trabalhadores informais, alerta pesquisador do ISC**. Disponível em: <https://coronavirus.ufba.br/covid-19-evidencia-maior-vulnerabilidade-para-trabalhadores-informais-alerta-pesquisador-do-isc>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

- Andréa Cardoso Ventura** Doutora e mestre em Administração (UFBA). Professora Adjunta da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e de seu Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA/UFBA). Colaboradora do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS). Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Governança para Sustentabilidade e Gestão de Baixo Carbono e da Câmara Temática de Resiliência do Painel Salvador de Mudança do Clima.
- Tássio Santos Silva** Bacharel Interdisciplinar em Humanidades (UFBA). Graduando em Direito (UFBA). Pesquisador do projeto Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador (QUALISALVADOR/UFBA) e pesquisador voluntário no Projeto Cidades Resilientes de Baixo Carbono (UFBA).
- Clarice Araújo Carvalho** Graduada e mestranda em Administração (UFBA). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Governança para Sustentabilidade e Gestão de Baixo Carbono e da Câmara Temática de Resiliência do Painel Salvador de Mudança do Clima.