

HABITAÇÃO EM UM CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DE CAMAÇARI (BAHIA)

José Antonio Gomes de Pinho*

RESUMO

Aborda a forma como a habitação popular foi tratada por um governo municipal de esquerda (1986/88), após 11 anos de domínio autoritário. A área de análise é Camaçari, Estado da Bahia, que, ao abrigar um dos setores mais avançados do capitalismo nacional, o Pólo Petroquímico, e uma ampla força de trabalho desqualificada e submetida a agudas carências habitacionais, sintetiza bem a forma assumida pela acumulação no período autoritário. Frente a esta situação, analisa-se as possibilidades de êxito de uma política habitacional para as massas empreendida por um governo de esquerda dentro de um contexto que permanece capitalista. A ausência de um instrumental teórico adequado dificulta a análise e aponta para a necessidade de produção teórica na área.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva discutir como a habitação para camadas populares foi tratada pelo Estado a nível local em Camaçari, cidade da Região Metropolitana de Salvador. O período de análise – 1986/88 – pode ser caracterizado como um contexto de redemocratização representado pela emergência de um governo municipal que sucede um governo de intervenção de 11 anos quando Camaçari era considerada área de “segurança nacional”. Não bastasse isso, o novo governo se filia à esquerda – Camaçari foi a única prefeitura no Brasil nas mãos do PC do B –, embora

*Professor do Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da UFBa.

sem uma face ideológica nítida devido às composições feitas com forças conservadoras. Adicionalmente, a especificidade de Camaçari conforma uma realidade particular, caracterizada, por um lado, pela presença de um setor industrial avançado – o pólo petroquímico – e, por outro, pela existência amplamente majoritária de uma força de trabalho não empregada diretamente por ele. A cidade congrega basicamente uma força de trabalho desqualificada, de baixa remuneração e submetida a agudas carências habitacionais. Este artigo visa, assim, investigar a forma como um governo formado pela composição de um partido de esquerda com forças políticas conservadoras, tendo à frente o primeiro, enfoca a habitação. Mais ainda, objetiva verificar a possibilidade de implantação de uma política habitacional de corte popular considerando a presença de fortes interesses capitalistas. É necessário observar que o autor participou desta experiência no período 1987/88 no âmbito da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Camaçari, estando envolvido com a questão habitacional. Os riscos advindos dessa posição na publicação deste trabalho serão compensados pela oportunidade de abrir essa experiência à discussão. Desse modo, pretende-se aqui apresentar um contributo à compreensão dos fatores políticos restritivos à definição de uma política voltada para os interesses populares, objetivando seu aproveitamento no entendimento de experiências de administração local ora em andamento.

A maior dificuldade encontrada para uma análise deste tipo de questão reside no desaparecimento teórico existente. As intrincadas relações entre os níveis local, estadual e federal demandam para sua compreensão análises profundas. A ausência de instrumental teórico adequado dificulta este trabalho. Analisando o caso do México, tendo em vista generalizações para a América Latina, Massolo fala da *"dificuldade, ou vazio teórico, que se reconhece para identificar e articular as diversas tramas de mediações e interconexões entre o local, o regional e o nacional de uma formação social"*¹. A exata compreensão do chamado "poder local" também enfrenta dificuldades teóricas, o que impede a utilização de um instrumento deste tipo para entender as relações de força e, conseqüentemente, as alianças e confrontos entre diversos grupos sociais². Este estudo cobre o período em que ocorre a redemocratização em Camaçari, quando se conformam novas articulações entre os agentes sociais, período bastante curto e recente, o que dificulta a percepção dessas articulações. Embora esses agentes existam desde o período autoritário, tendo sido, basicamente, forjados nessa época, o que poderia facilitar a compreensão dos fenômenos presentes, o processo de

redemocratização certamente redefine os seus papéis, obscurecendo a realidade de análise. Sem o conhecimento necessário das relações de força, optou-se pela identificação de interesses, relações e conflitos vistos como estruturais para a compreensão da questão habitacional no contexto referido.

2. SITUANDO CAMAÇARI

A Camaçari contemporânea surge com a implantação do pólo petroquímico (COPEC), que começa a operar em 1978. A cidade, localizada a 55 Km de Salvador, sofre um grande acréscimo populacional, resultado de fortes migrações, passando sua população de 15.652 habitantes, em 1970, para 57.069 em 1980 (89.511 habitantes no município), o que representa uma taxa de crescimento de 282% nesta década. As idéias formuladas no Plano do COPEC de fixação dos trabalhadores do pólo em Camaçari não se concretizaram devido ao atraso e fracasso do governo do estado na implantação do grande volume de habitações necessárias, da baixa qualidade, da pouca infra-estrutura implantada e do não aporte de serviços urbanos³, não conseguindo, assim, atrair os trabalhadores do COPEC, de altos padrões salariais. Camaçari fica assim ocupada majoritariamente por uma ampla força de trabalho de baixos rendimentos, de baixa qualificação, ligada a setores não-capitalistas, além de uma expressiva parte trabalhando de forma semidireta, no próprio pólo petroquímico, em empresas de segurança, limpeza, manutenção mecânica e construção civil (as chamadas "gatas"), mas sem as garantias dadas pelas conquistas trabalhistas que os empregados regulares possuem⁴.

O grande aumento da pressão populacional em curto espaço de tempo, aliado à falta de resposta adequada do governo estadual na provisão de infra-estrutura e de habitação forçou o governo municipal a enfrentar a questão habitacional dos grupos de baixa renda⁵. Foram implantados, assim, os chamados PHOC's – Programa de Habitação Orientada de Camaçari –, consistindo de lotes semi-urbanizados em diversas áreas. O programa, apesar de quantitativamente expressivo, apresentava muitas falhas identificadas na provisão abaixo das necessidades da população de Camaçari, na sua qualidade expressa pela limitada oferta de infra-estrutura e serviços básicos e na localização periférica das unidades. Associado a essas características, o padrão de rendimentos extremamente baixo da classe trabalhadora impossibilitava o acesso generalizado ao programa⁶, provocando, em con-

trapartida, o surgimento de "invasões". Em 1980 existiam 8 áreas de "invasão" com 1.000 unidades, enquanto em 1984 já eram encontradas 147.

O governo local, no entanto, e apesar de seu caráter autoritário, não exerceu uma forte repressão em relação às ocupações de terra. Duas explicações básicas podem ser fornecidas para isso: as áreas necessárias para a implantação do pólo haviam sido desapropriadas antecipadamente e a presença de contingentes de classe média e de burguesia no espaço de Camaçari era absolutamente irrelevante. Assim, não se configuravam conflitos a respeito do espaço urbano entre a massa trabalhadora e setores dominantes da sociedade⁸. Deste modo, o espaço urbano não se transformava em objeto de conflito⁹.

Por outro lado, à medida também que se tomava claro que a maioria dos trabalhadores do COPEC não se fixaria em Camaçari – uma pesquisa de 1986 indicou apenas 14,9% dos trabalhadores do COPEC residindo em Camaçari¹⁰ – mas em Salvador, a oferta de habitação convencional do Estado diminuiu mais ainda. Durante o período autoritário, a produção da URBIS atinge 3.118 unidades, uma marca muito abaixo das estimativas inicialmente definidas. A produção do INOCOOP, por sua vez, não passou das 1.000 unidades em duas etapas, sendo cancelada uma terceira etapa prevista, atestando o fracasso da política de atração de trabalhadores de mais altos salários para Camaçari. Também falharam as tentativas de oferta habitacional por parte da iniciativa privada. Quanto à produção de lotes semi-urbanizados nos PHOC's por parte do governo local, esta chegou a 3.349 unidades no período 1978/84¹¹. Além de lotes semi-urbanizados, o governo local no período autoritário promoveu melhoramento em três "invasões" com 515 moradias, atendendo, portanto, a um número pequeno de moradores. Um programa de casas-embrião foi também lançado com 258 unidades, numa primeira etapa (FICAM I), e 500 unidades, numa outra (FICAM II). Em 1984, um conjunto com 150 casas (Vila Nova Goiânia) é construído no esquema de mutirão.

3. A REDEMOCRATIZAÇÃO E A HERANÇA HABITACIONAL

Junto a outros municípios de "segurança nacional" e às capitais de estado, Camaçari retoma sua autonomia política, e são marcadas eleições para novembro de 1985. Embora ligado ao PC do B, Luiz Caetano, vereador e líder comunitário, vence as eleições como candidato do PMDB e toma posse como primeiro pre-

feito eleito depois de 11 anos de intervenção no município. Na época de sua posse, a situação habitacional podia ser assim sintetizada: redução dos investimentos em programas habitacionais convencionais por parte do Estado, sobretudo ao ser configurada a predominância absoluta de grupos de baixa renda no espaço de Camaçari; insatisfação com as condições existentes nos PHOC's; aceleração das ocupações de terra.

Em sua campanha política, Caetano afirma que **"habitar é morar com dignidade"** o que envolve não só a casa ou o lote, mas também toda uma série de serviços: pavimentação, água, esgoto, transporte, área verde, etc., e observa que, neste sentido, muito pouco foi realizado¹². O programa considerado mínimo para mudar o quadro habitacional se compunha das seguintes ações:

- a) legalização da posse dos lotes dos PHOC's com a entrega de títulos de propriedade;
- b) *"urbanização de bairros, povoados e invasões;"*
- c) implantação de um programa de habitação popular, a baixo preço *"em local racionalmente escolhido;"*e
- d) *"reavaliação da política de ordenamento e uso do solo"*¹³.

A primeira ação visava dar segurança aos moradores dos PHOC's, demanda insistentemente feita por estes, através da regularização dos títulos de propriedade; todos os assentamentos do tipo PHOC não vinham acompanhados da legalização da posse da terra, mesmo nos casos em que os pagamentos eram liquidados, e isto causava muita apreensão e insegurança nos moradores. A segunda ação tinha um caráter mais genérico e se revestia de uma abrangência ambiciosa: visava a urbanização, além dos bairros e povoados, das "invasões", compreendidas aí as "invasões" propriamente ditas e as áreas dos PHOC's que, embora sendo de programa oficial, se assemelhavam nas condições de infra-estrutura às "invasões". A terceira ação certamente representava uma crítica à localização dos PHOC's implantados perifericamente, considerando a escala de Camaçari. A última ação resultava da constatação da necessidade de se rever o Plano Piloto de Camaçari, concebido de forma megalomânica e complementar distanciado da realidade social que acabou por se caracterizar¹⁴. O plano, que virou lei, representava uma camisa de força para o desenvolvimento urbano e impedia a disposição de áreas para habitação (e outros usos) de acordo com critérios sociais mais justos, que a candidatura de Caetano desejava implantar.

4. HABITAÇÃO EM CONTEXTO DE MUDANÇA DE PODER

Assim que Caetano assume o governo, uma série de movimentos de ocupação de terras começa a se manifestar, já refletindo a nova composição de forças no aparelho do governo local, favorável ao movimento popular. O novo prefeito se encontra com os representantes dos movimentos e determina a abertura de inscrições para identificação dos carentes para atendimento com lotes e casas ainda no final de janeiro. A lista de inscritos atinge 2.000 famílias. O trabalho de análise dos inscritos, baseada na situação sócio-econômica, logo detectou um grande número de especuladores, muitos deles moradores de Salvador, que se deslocaram para Camaçari assim que foi divulgada a decisão do governo local.

Embora o prazo dado já houvesse se esgotado, assim que tomou conhecimento dessa situação, o prefeito adiou sua decisão desde que não apoiava o caráter especulativo do movimento. O trabalho de análise dos inscritos prosseguiu e, após o afastamento dos especuladores – definidos como pessoas de outros municípios ou residentes em Camaçari, mas já com posse de lote e/ou casa –, resultou em 836 famílias, das quais, após discussões entre a prefeitura e os interessados, quando se estabeleceram critérios par escolha dos beneficiários, restaram, já ao final de junho de 1986, 500 famílias¹⁵.

Entre algumas opções existentes, foi escolhida uma área chamada Saco de Arraia, de propriedade de um grande grupo econômico do setor de incorporação/construção civil (Goes Cohabita), por já dispor de um projeto de ocupação. Na verdade, esse projeto teve que ser adaptado porque se destinava a uma faixa de consumidores de renda mais alta. A prefeitura iniciou gestões com essa empresa no sentido de trocar essa área por outra de sua propriedade, de interesse da empresa. Essas gestões se arrastaram por um longo tempo sem resultados concretos, o que acabou provocando a dissolução do grupo de inscritos. É provável que essas famílias tenham recorrido à ocupação pontual de terras, ou seja, não ocuparam terras em um movimento coletivo, mas individualmente. Observa-se, assim, não ter havido suficiente organização popular e consciência para pressionar o governo municipal no sentido de exigir uma solução¹⁶. Parece que a solução “mais fácil”, a ocupação individual, era mais viável, rápida e eficiente e compatível com a falta de organização coletiva.

Ao tempo em que transcorriam as negociações e se fazia a seleção para implantação do Projeto Saco de Arreia, fortes chuvas se abateram sobre Camaçari, no final de abril de 1986, provocando alagamentos e deixando 90 famílias desabrigadas¹⁷. Essas famílias foram alojadas no estádio municipal, em dependências da prefeitura e em barracões, encontrando o governo local muita dificuldade em solucionar esse problema, como veremos adiante.

Vale a pena também analisar o movimento ocorrido no conjunto habitacional Bela Vista, construído pelo INOCOOP, e conhecido por esta sigla. O INOCOOP foi construído em Camaçari dentro da estratégia de fornecer habitação aos trabalhadores do COPEC. A construção da primeira etapa começou também com muito atraso, quando as empresas do pólo já haviam implantado um sistema de transportes privado para seus trabalhadores, entre Salvador e Camaçari. Assim, o conjunto não conseguiu atrair os trabalhadores de salários mais altos do COPEC e, para viabilizar o empreendimento, foram relaxados os critérios de renda. Resultou daí a incapacidade de muitos mutuários pagarem as prestações, o que provocou inadimplências. Por outro lado, muitas unidades não conseguiram ser comercializadas ou foram abandonadas, em grande parte devido à má qualidade da infra-estrutura implantada, e acabaram sendo ocupadas. No começo do governo Caetano essa era a situação do conjunto INOCOOP, agravada ainda pela deterioração da infra-estrutura. Em agosto de 1986, o prefeito se reúne com moradores e diretores da empresa (Casaforte/Banco Econômico) responsável pela implantação do INOCOOP, quando foi entregue uma lista das reivindicações dos primeiros. Os agentes financeiros se dispuseram a estudar a possibilidade de manter os moradores com condições de pagar as prestações enquanto a prefeitura faria a transferência dos demais para outras áreas¹⁸. Este acordo, no entanto, foi rompido pela Casaforte no início de outubro, conforme denúncia feita em carta aberta pelo prefeito Luiz Caetano. O agente financeiro iniciou o processo de despejo das 260 famílias não habilitadas para aquisição das habitações dentro dos esquemas convencionais¹⁹.

Paralelamente, o prefeito envia uma carta ao Ministro do Desenvolvimento Urbano, Deni Schwartz, relatando o acontecido e solicitando a interferência do ministro de modo a sustar a ação, mantendo aquelas famílias com capacidade de pagamento. Solicita ainda ao ministro ajuda do BNH no sentido da liberação de recursos para construção de casas por mutirão para os ocupantes

sem condições financeiras de permanecer no bairro. A prefeitura já havia solicitado ao BNH, cinco meses atrás, a recuperação do conjunto do INOCOOP, sem no entanto receber qualquer resposta. As gestões de Caetano junto ao ministro e ao agente financeiro não tiveram êxito, e os despejos começaram efetivamente no início de outubro, com a polícia expulsando a maioria dos moradores à força²⁰. Ao final da remoção, 310 famílias tinham sido retiradas²¹.

As famílias "sem condições de alugar uma casa ou recorrer a parentes" foram instaladas pela prefeitura no estádio municipal, enquanto se estudava uma solução definitiva²² para aquelas famílias desabrigadas pelas chuvas ali também alojadas.

Ao tempo em que se desenrolavam os acontecimentos ligados ao conjunto INOCOOP, outro movimento habitacional ocorria em Camaçari. Começaram a circular "boatos" na cidade sobre uma iminente "invasão" de um conjunto residencial da URBIS, Gleba D, com mais de 800 casas, já praticamente concluído mas não ocupado. A ameaça de "invasão", que seria feita por moradores de favelas, foi respondida com o aumento de policiamento. As tensões foram crescendo, ocorreram ocupações, e a situação só veio a se resolver em março de 1987, quando o novo governo estadual e a nova direção da URBIS tomam posse. Por sugestão do Prefeito de Camaçari à URBIS, em maio de 1987, as associações de moradores se encarregariam das inscrições, procedimento que foi adotado com a concordância da URBIS²³.

Criou-se um clima nervoso em Camaçari em torno da questão habitacional neste primeiro ano de governo de Caetano. Certamente tinham-se criado expectativas quanto a melhorias habitacionais logo para o início da sua gestão, em seu primeiro ano. O balanço, no entanto, é claramente desfavorável: o governo Caetano não foi capaz de implantar qualquer política habitacional; apenas conseguiu atender aos desabrigados das chuvas do ano anterior à sua posse, com a construção de 20 residências. É fundamental observar que a nova administração encontrou uma situação financeira caótica, após 11 anos de governo autoritário no município. Caetano observou que recebeu "uma herança maldita da administração anterior", com 6 mil funcionários na prefeitura e uma dívida de Cz\$ 150 milhões em valores de maio de 1986²⁴. O pagamento do funcionalismo consumia, no início da administração, 93% da receita, e as tentativas feitas junto ao Governador João Durval Carneiro (PFL) não tiveram qualquer resultado concreto. Na verdade, em junho o prefeito nem havia tido uma resposta a uma solicitação de audiência com o governador

feita nas primeiras semanas do seu mandato ²⁵. Em abril de 1986, Caetano é recebido pelo Ministro do Desenvolvimento Urbano, Deni Schwartz, a quem solicita recursos para a construção de 406 casas para desabrigados ²⁶, ainda os atingidos pelas chuvas de 1985. Em maio, em reunião do Conselho de Desenvolvimento de Camaçari, havia a consciência de que as necessidades identificadas – entre elas a implantação de 1.000 lotes populares – só poderiam ser atendidas se o governo federal liberasse recursos, porque a administração encontrava-se estrangulada pelas dívidas do governo anterior e marginalizada pelo governo estadual ²⁷. Em junho, Caetano esteve com o Presidente Sarney, quando solicitou do BNH a liberação de verbas para a urbanização de favelas ²⁸. Todas essas tentativas não tiveram êxito.

Existem evidências suficientes para afirmar que não havia interesse em apoiar uma experiência sob comando do PC do B. Ficava claro que o governo estadual dirigido por forças explicitamente conservadoras, assim como o governo federal, prenhe de contradições entre as várias frações no poder, não tinha interesse em fortalecer um governo municipal com participação de forças progressistas. Assim, em função do tratamento hostil dispensado pelo governo estadual e da burocracia do governo federal ²⁹, a administração municipal decide, no seu primeiro ano ainda, realizar algumas obras de maior envergadura com recursos próprios: em julho, apesar da forte crise financeira, decide recuperar e ampliar o Centro Comercial, o mercado popular da cidade, antiga reivindicação da população e dos comerciantes da área e compromisso da campanha de Caetano. Nesta linha, decide também promover a urbanização do PHOC II, um dos 12 bairros sem infra-estrutura que faziam parte de um projeto encaminhado ao Banco Mundial e Ministério do Desenvolvimento Urbano, sem, contudo, se concretizar a liberação de recursos ³⁰. O agravamento da crise financeira da prefeitura, nos dois anos seguintes do mandato de Luiz Caetano, impediu a conclusão das obras do Centro Comercial, permitindo a implantação dos melhoramentos completos, ainda que simplificados, apenas no PHOC II. Ou seja, apenas uma das 11 áreas foi urbanizada por completo.

5. ESFORÇO PARA DEFINIÇÃO DE POLÍTICA HABITACIONAL

Em fevereiro de 1987, ocorreu uma nova e rara tentativa de ocupação coletiva de terras. Perto de 300 famílias tentaram ocupar uma área reservada pelo Plano Piloto de Camaçari à implantação de um grande parque na cidade, o Parque Central. A tenta-

tiva foi desestimulada pelo governo local, que alegou a necessidade de se preservar uma área estratégica para o lazer coletivo, proposta atendida pela comunidade. Em contrapartida, foi acenada a possibilidade de liberação de uma outra área onde seriam assentadas aquelas famílias após desenvolvimento de um projeto urbanístico. A dificuldade em dar uma resposta a este movimento mostrou a incapacidade do governo local em tratar a questão das ocupações de forma mais generalizada. Isto levou à criação, em março de 1987, de uma Comissão de Habitação formada por técnicos da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), DECOM (empresa da prefeitura ligada à construção habitacional em pré-moldados e responsável pela implantação dos PHOC's no governo anterior) e Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES).

As principais atribuições da comissão eram:

- a) levantar a demanda habitacional a partir da lista de inscritos na DECOM, que já atingia mais de 2.000 pessoas, da lista do Projeto Saco de Arraia e dos listados nessa tentativa de ocupação do Parque Central. A demanda só seria conhecida após uma ampla identificação das famílias já beneficiadas por programas habitacionais da prefeitura, URBIS e INOCOOP, o que pressupunha a elaboração de um cadastro dos beneficiados por estas instâncias. Como existiam fortes evidências de processos especulativos nas ocupações de terras (pessoas já possuidoras de casas em programas habitacionais da prefeitura e/ou do governo do estado invadiam outras áreas com intuito de ocupar lotes para posterior venda ou construção de casas de aluguel), os grupos que já dispusessem de habitação não seriam contemplados. Era essa a posição da comissão, assim como do prefeito;
- b) identificar áreas para desapropriação para implantação de programas habitacionais, e;
- c) definir uma política habitacional.

Os trabalhos da comissão se desenvolveram num ritmo extremamente lento porque seus membros acumulavam outras funções, quer dizer, ela não havia sido criada para funcionar no esquema de dedicação exclusiva à análise dos problemas habitacionais. Por outro lado, a própria comissão foi sentindo falta de receptividade a suas propostas. A proposição básica, após os primeiros estudos e levantamentos, consistia na necessidade imperiosa de desapropriação de áreas para lançamento de programas habitacionais. A administração municipal alegava falta de recursos para desapropriações. Em decorrência dessa situação, a

própria comissão não via sentido em sua existência e solicitou sua dissolução, o que ocorreu ao final de 1987. A Comissão de Habitação foi apenas capaz de iniciar o levantamento da situação ocupacional dos lotes dos PHOC's, trabalho posteriormente concluído pela DECOM, e elaborar um documento estabelecendo as linhas básicas de uma política habitacional para Camaçari³¹.

O assentamento das famílias alojadas no estádio municipal, as que tinham sido retiradas do INOCOOP e aquelas desabrigadas pelas chuvas, também foi analisado pela comissão. Foram enormes as dificuldades em encontrar áreas para as 114 famílias. No caso da tentativa de ocupação do Parque Central também foi identificado o estrangulamento habitual: a necessidade de desapropriação de áreas para assentamento das famílias. A impossibilidade de concretizar esta proposta resultou na falta de atendimento às famílias envolvidas na ação. O movimento se desarticulou enquanto ação coletiva³², sendo de se esperar que as famílias envolvidas tenham recorrido a ocupações individuais de terra para solucionar suas necessidades habitacionais. O que sustenta esta afirmação, também feita para o caso da comunidade de alvo do Projeto Saco de Arraia, é uma pesquisa feita pela SEPLAN, em áreas de ocupação espontânea³³. Nesta pesquisa, de caráter não rigoroso, foram encontradas, em abril de 1988, 651 casas em áreas remanescentes da URBIS (não ocupadas pelo projeto original) e 761 casas em outras áreas da cidade; nos dois casos, resultado de ações de ocupação. Deve-se notar que foram investigados apenas os assentamentos mais recentes, em número de 19, não sendo cobertos os já consolidados. Essa ocupação ocorreu gradualmente e não de forma coletiva, mas individual ou em pequena escala, o que não despertava o conhecimento dos órgãos competentes da prefeitura. Verifica-se, assim, a ocorrência de ocupações de terras de forma generalizada, totalizando 1.412 habitações, dado que revela apenas as ocupações mais recentes, e que se aproxima da demanda detectada alguns meses antes indicando que os próprios setores carentes de habitação estavam viabilizando suas moradias. Frise-se que o aparato do governo local não dispunha de uma estrutura capaz de impedir a ocupação de terras. A não montagem dessa estrutura, num certo sentido, denota que a repressão à ocupação não fazia parte da ideologia do governo local. Não quer dizer que as ocupações tenham ocorrido livremente; isto não se deu, mas a atuação do governo local se voltou praticamente para a retirada de ocupações em áreas reservadas para escolas, postos de saúde e equipamentos.

Se o comportamento do governo local era francamente tolerante em relação às ocupações de terras – em grande parte, certamente, devido à sua incapacidade de resposta às necessidades habitacionais –, cabe lembrar que Camaçari apresenta uma estrutura social fortemente concentrada nos estratos baixos com uma fraca presença de classes dominantes no seu espaço. Adicionalmente, o setor industrial, representado pelos interesses do capital monopolista, estatal e privado, havia desapropriado mais áreas do que o necessário para a implantação do COPEC. As ocupações não representavam, portanto, qualquer ameaça ao capital ou aos privilégios de setores dominantes. Camaçari possui assim uma especificidade que determina que a ocupação de terras pode acontecer, pelo menos até agora, sem grandes conflitos.

6. REDEMOCRATIZAÇÃO MAIS AMPLA, POLÍTICA HABITACIONAL AINDA CURTA

A entrada de um governo estadual de corte democrático em março de 1987, com a eleição de Waldir Pires, não provocou alterações nas possibilidades de implantação de uma política habitacional no município. O governo estadual parece não ter conseguido resolver as contradições resultantes de um grande processo de acomodação de interesses entre grupos políticos bastante díspares. Como expressão disso, a política habitacional, extremamente ambiciosa, definida no início da gestão, não conseguiu ser implantada. Camaçari, que seria beneficiada com a implantação de mais de 600 casas no Projeto Saco de Arraia num primeiro momento, não teve qualquer unidade habitacional construída pelo estado, apesar da não existência de dificuldades de relacionamento político entre os governos Caetano e Waldir. Dentro dos esforços do governo local, também foi tentado um trabalho conjunto com a URBIS de aproveitamento de áreas remanescentes em seus assentamentos, assim que se constatou a inevitabilidade da sua ocupação espontânea. Essa decisão se deveu à incapacidade em desapropriar áreas para programas habitacionais, o que não era necessário neste caso. O trabalho foi efetivamente iniciado pela prefeitura, mas não contou, entretanto, com o apoio da URBIS, muito provavelmente em função das condições internas do governo estadual, não se concretizando, portanto, em Camaçari qualquer oferta habitacional promovida pelo estado³⁴.

7. A EFETIVA PRODUÇÃO HABITACIONAL LOCAL

Exceto algumas medidas, de pouco alcance, de distribuição de materiais de construção, com escassos recursos da Legião

Brasileira de Assistência (LBA), a produção habitacional do governo Caetano ficou resumida à implantação de 20 casas para alojar os desabrigados pelas chuvas de 1985 e de 114 casas construídas em 1987, destinadas às famílias alojadas no estádio municipal. Fora do distrito-sede teve sucesso a implantação de um loteamento popular na localidade de Volta do Robalo, em Arembepé, que resultou de uma prévia ocupação de terras apoiada pelo governo municipal. Quanto aos comprometimentos da campanha de Caetano, o governo municipal teve êxito em regularizar a situação jurídica de alguns assentamentos fornecendo o título de propriedade do lote a seus ocupantes. Quanto à urbanização de favelas e "invasões", o êxito se mostrou limitado ao promover a urbanização apenas no PHOC II e em outras poucas áreas. Nenhuma política habitacional, por sua vez, conseguiu ser definida, assim como também não foi revista a legislação de uso do solo. A magnitude da produção habitacional viabilizada em Camaçari permite concluir pelo fracasso das ações voltadas à área habitacional. Pode-se afirmar que a política habitacional se resumiu a não reprimir as ocupações de terras.

8. RAZÕES ESTRUTURAIS DO FRACASSO DA "POLÍTICA HABITACIONAL" LOCAL

Antes de levantar essas razões, cabe lembrar a dependência histórica do nível local em relação aos níveis estadual e federal no Brasil e destacar o fracasso das políticas habitacionais desses níveis. No caso de Camaçari, o fracasso destas políticas se explica pelo fato de o município não abrigar a força de trabalho qualificada do COPEC, mas uma força de trabalho de baixa qualificação, embora em grande parte empregada pelo próprio pólo, mas em outras condições. Para essa camada da força de trabalho, não qualificada e abundante, a oferta de habitação por parte do Estado, nas condições do capitalismo no Brasil, pode ser negligenciada. Sendo o nível local, principalmente em cidades de pequeno porte, aquele para onde se dirigem mais fortemente as pressões relativas à reprodução da força de trabalho, o seu governo é que recebe as cobranças de soluções habitacionais e o que tem menores condições de atendê-las. Em vista dos resultados obtidos e do engajamento do governo local, pode-se afirmar que habitação não foi uma prioridade no período 1986/88. De uma forma mais ampla, nas condições do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a provisão de habitação para as massas pode ser negligenciada ³⁵ porque as classes dominantes contam com a produção de um grande número de moradias feitas pelos próprios trabalhadores. Esta prática se viabiliza mais prontamen-

te em cidades onde o acesso à terra não está no centro de grandes conflitos, como é o caso de Camaçari. Parece que o Estado, de forma geral, tem consciência dessa realidade e, na ausência de pressões sociais organizadas, pode negligenciar a questão habitacional. Postulamos que, no caso específico de Camaçari, isto aconteceu ³⁶.

Sentindo dificuldades em promover melhorias habitacionais significativas com recursos próprios e não obtendo apoio algum das esferas estadual e federal, o governo Caetano percebeu que, dadas as condições de acesso às terras urbanas, os setores mais marginalizados pelo processo de acumulação poderiam obter suas habitações pelo próprio esforço. Por outro lado, sentiu também o peso das carências acumuladas para as quais esses setores não podem encontrar soluções do mesmo modo ³⁷. Voltou-se, assim, com vigor, para as áreas de saúde, educação e saneamento básico que se tornaram prioritárias em seu governo, havendo aí um desempenho extremamente positivo, ainda que muito aquém das necessidades. Neste sentido, entende-se a criação da Comissão de Saneamento, um grupo formado para tratar única e exclusivamente da questão de saneamento, enquanto a Comissão de Habitação não tinha o mesmo *status*.

Outro importante fator pode ser apontado para explicar o fracasso da política habitacional em Camaçari. Deve ser registrada a estreita possibilidade de mudanças estruturais a nível local; enquanto o governo nesse nível se movia em direção à esquerda (apesar de todas as composições), todo o sistema permanecia capitalista ³⁸. Mais que isso, em Camaçari se situa o coração do capitalismo mais avançado da Bahia; daí uma vigilância constante sobre o seu governo por parte do capital, temeroso de qualquer ação mais ousada em relação aos pressupostos básicos do sistema. As preocupações só não foram maiores porque as áreas para o setor petroquímico já se encontravam desapropriadas e também porque a maioria dos trabalhadores do COPEC não vive em Camaçari, na órbita da ação municipal.

Por último, cabe mencionar o baixo grau de mobilização e organização popular que resultou na ausência de movimentos reivindicatórios de habitação. É provável que a postura de relaxamento do controle das ocupações de terras e a efetiva possibilidade de estas ocorrerem nas condições históricas de Camaçari tenham colaborado para a falta de mobilização popular. Mas as raízes deste fenômeno devem ser buscadas, de fato, no longo período de intervenção que viveu o município. Esses fatores res-

podem em grande parte pelo “desprivilegiamento” da questão habitacional por parte de um governo do qual era de se esperar colocar as condições habitacionais das massas em plano destacado.

9. “INCONCLUSÕES”

Essa experiência ainda se encontra temporalmente muito próxima, o que dificulta sua compreensão e análise. Por outro lado, ficam claras as dificuldades causadas pela ausência de um instrumental teórico para o estudo das intrincadas relações de força entre os vários níveis de governo e entre os agentes sociais internos a Camaçari. A passagem do Estado autoritário para um período de redemocratização redefine os papéis das classes sociais e frações e dificulta a análise. Certamente esforços para a compreensão teórica dessa nova realidade são necessários.

NOTAS

- (1) Massolo, p. 47.
- (2) Ibid.
- (3) Cf. Martins & Thery.
- (4) Cf. Silva & Pereira.
- (5) O primeiro conjunto habitacional da URBIS – a COHAB local teve sua construção iniciada apenas em março de 1977, quando a implantação da infra-estrutura industrial corria aceleradamente, contando com 428 unidades, uma oferta insignificante frente às necessidades existentes, enquanto a produção do INOCOOP não passou de 1.000 unidades ao todo.
- (6) Cf. Pinho, *Peripheral capitalism...*
- (7) Cf. Camaçari (BA). Prefeitura. DECOM.
- (8) Cf. Pinho, op. cit.
- (9) Ibid.
- (10) Cf. COPEC – Complexo Petroquímico de Camaçari.
- (11) Cf. Camaçari (BA). Prefeitura..., op. cit.
- (12) Cf. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (BA).
- (13) Ibid.
- (14) Cf. Pinho, *O explícito favorecimento do...*
- (15) Agradecimentos a Hilda Dias, assistente social da SEPLAN, envolvida nesse trabalho, pelas informações.
- (16) Cf. Pinho, op. cit., nota 6.
- (17) Cf. A Tarde, Salvador, 26 maio 1986. As causas dos alagamentos residiam na obstrução do rio Camaçari e, segundo Caetano, o prefeito anterior, em 11 anos de mandato, “*não fez nada para pôr fim aos alagamentos*”. Jornal da Bahia, Salvador, 30 abr. 1986.
- (18) Cf. Tribuna da Bahia, Salvador, 12 ago. 1986.

- (19) Id., 10 out. 1986.
 (20) Cf. Jornal da Bahia, Salvador, 25 dez. 1986.
 (21) Cf. A Tarde, Salvador, 5 nov. 1986.
 (22) Id., 11 out. 1986.
 (23) Cf. Camaçari, n. 4, 1987.
 (24) Cf. Tribuna da Bahia, Salvador, 14 maio 1986.
 (25) Cf. O Globo, Rio de Janeiro, 1 jun. 1986.
 (26) Cf. Tribuna da Bahia, Salvador, 12 abr. 1986.
 (27) Cf. A Tarde, Salvador, 30 maio 1986.
 (28) Cf. Jornal da Bahia, Salvador, 14 jun. 1986.
 (29) Cf. Tribuna da Bahia, Salvador, 18 jul. 1986.
 (30) A escolha recaiu no PHOC II pela alta incidência de doenças.
 (31) Cf. Pinho, *Diretrizes para o Plano...*

(32) Na verdade não existem evidências de que a tentativa de ocupação tenha sido articulada coletivamente, enquanto um grupo organizado. É provável que a notícia da tentativa tenha se disseminado, atraindo um grande número de pessoas. Assim, o sentido de coletivo é mais de "grande escala".

(33) Cf. Camaçari (BA). Secretaria de Planejamento.

(34) De uma maneira geral, e não só para Camaçari, a política de habitação do governo Waldir Pires, "*O Direito de Morar*", tem ficado muito aquém do inicialmente previsto.

(35) Cf. Pinho, *Peripheral capitalism...*

(36) Ibid.

(37) Ibid.

(38) Ibid.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMAÇARI. Camaçari, Bahia, Prefeitura Municipal, n. 4, 1987.
 CAMAÇARI (BA). Prefeitura. DECOM. *Habitação popular em Camaçari*. Camaçari, Bahia, 1984.
 CAMAÇARI (BA). Secretaria de Planejamento. *Levantamento das intervenções em áreas habitacionais de Camaçari*. Camaçari, Bahia, 1988.
 COPEC - COMPLEXO PETROQUÍMICO DE CAMAÇARI. *PROPLANO: revisão e atualização do Plano Diretor do COPEC*; relatório final (minuta). Camaçari, Bahia, 1986.
 MARTINS, L. & THERY, H. *A problemática dos "pólos de desenvolvimento" e a experiência de Camaçari*. Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1981.
 MASSOLO, A. Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço & Debates*, São Paulo, (24): 40-54, 1988.
 PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (BA). *Prá mudar Camaçari*. Camaçari, Bahia, 1985.
 PINHO, J.A.G. *Diretrizes para o Plano Habitacional de Camaçari 1988/89*. Camaçari, Bahia, Prefeitura Municipal, 1987. mimeog.

O explícito favorecimento do Estado ao capital; planejamento urbano no regime autoritário: a experiência de Camaçari - Bahia. Salvador, 1988. Trabalho apresentado na Conferência Interna-

cional da ISA – Reestruturação Urbana: tendências e desafios, Rio de Janeiro, 1988.

PINHO, J.A.G. *Peripheral capitalism, working class housing and the authoritarian and democratic states: urban development in Brazil*. Salvador, 1988, mimeog.

SILVA, E.A. & PEREIRA, R.M.V. O emprego do COPEC: algumas considerações. *Revista Força de Trabalho e Emprego, Salvador, (8/9): 3-9, 1986.*