

# **CRISE CLIMÁTICA E AS POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO URBANO**



# Planejamento urbano e adaptação climática em Salvador/BA: diferenças entre áreas de alta renda e baixa renda e seus efeitos na resiliência comunitária

## **Bruna de Souza Santos**

Mestre e Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS). Bolsista CAPES. *E-mail:* bruna1010@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1527-7291>

## **Ana Licks Almeida Silva**

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Bahia. Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia. Professora adjunta da Universidade Salvador. *E-mail:* ana.licks@animaeducacao.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1711-4728>

---

**Resumo:** Este estudo busca investigar as disparidades no planejamento urbano e nas estratégias de adaptação climática entre áreas de baixa e alta renda em Salvador, capital da Bahia, e como essas diferenças afetam a resiliência das comunidades. A pesquisa propõe uma análise comparativa entre dois contextos distintos: a orla atlântica, onde situam-se os bairros da Barra, Rio Vermelho, Amaralina e Pituba e cujas condições urbanas de acesso a recursos superam aquelas encontradas nos bairros que compõem o Subúrbio Ferroviário, aninhado na orla da Baía de Todos os Santos e cuja população enfrenta desafios históricos. É de suma importância identificar e compreender como certas variáveis influenciam a resiliência das comunidades diante das mudanças climáticas ao considerar as desigualdades. Os resultados indicam que a vulnerabilidade das comunidades de baixa renda se agrava tanto pela falta de investimentos e planejamento efetivo quanto pelas iniquidades estruturais que se abatem sobre essa população.

**Palavras-chave:** Vulnerabilidade urbana. Planejamento urbano. Mudanças climáticas. Direito à cidade. Resiliência urbana.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** A trajetória do planejamento urbano em Salvador – **3** A dualidade das orlas Leste e Oeste no planejamento – **4** Análise comparativa das áreas – **5** Considerações finais – Referências

---

## **1** Introdução

A resiliência e a adaptação são conceitos interligados, mas distintos, no contexto das mudanças climáticas e do planejamento urbano. A resiliência é entendida como a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade de resistir, se

recuperar e se transformar diante de eventos adversos, como desastres naturais ou impactos climáticos extremos (Adger, 2000). Já a adaptação se refere ao processo de ajustar práticas, sistemas e infraestruturas para reduzir vulnerabilidades e tirar proveito das novas condições ambientais, buscando mitigar os efeitos das mudanças climáticas (IPCC, 2014).

No contexto de áreas urbanas, especialmente em cidades como Salvador, os diferentes níveis de resiliência e adaptação entre bairros de alta e baixa renda são influenciados por fatores como acesso a recursos, infraestrutura e capital social, impactando diretamente na capacidade dessas comunidades de lidar com os desafios climáticos (Teixeira; Pessoa, 2021). Nesse sentido, o planejamento urbano deve considerar as desigualdades socioeconômicas presentes na cidade, implementando políticas públicas que promovam a adaptação climática de forma eficaz, especialmente nas áreas mais vulneráveis.

O planejamento urbano é uma prática basilar que evolui continuamente para atender as complexas demandas das cidades em crescimento e transformação. Suas raízes remontam as primeiras civilizações da Antiguidade, quando a organização do espaço e a gestão dos recursos eram essenciais para a sobrevivência e o desenvolvimento das comunidades.

Durante o século XIX, o planejamento urbano surge como uma resposta formal aos efeitos colaterais da Revolução Industrial, tais como poluição, superlotação e infraestrutura inadequada (Harvey, 1992). Ideias pioneiras, como o conceito de cidades-jardins, visavam equilibrar a vida urbana com espaços verdes e promover um ambiente mais saudável e menos caótico (Howard, 1898). Mais tarde, o planejamento urbano passou a incorporar novas teorias e abordagens centradas na funcionalidade e qualidade de vida nas cidades. A introdução de conceitos como a separação de zonas residenciais, comerciais e industriais trouxe uma nova perspectiva sobre a organização espacial e influenciou profundamente a forma como os centros urbanos foram projetados e desenvolvidos (Mumford, 1961).

À medida que o século XX avançava, o campo do planejamento urbano começou a se expandir para incluir não apenas a organização física das cidades, mas também as questões sociais e ambientais (Jacobi, 2005). O conceito de sustentabilidade emergiu como uma nova prioridade e as cidades passaram a ser concebidas como sistemas complexos e interconectados, que precisam equilibrar crescimento econômico com equidade social e preservação ambiental. Desse modo, o planejamento urbano contemporâneo foca cada vez mais em criar ambientes que possam acomodar a diversidade, promover a vitalidade urbana e principalmente responder aos desafios ambientais (Brenner, 2004).

Atualmente, o aumento na frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, como enchentes e ondas de calor, ressalta a necessidade de tornar

as cidades mais resilientes e adaptáveis. Criar sistemas urbanos que possam absorver e se recuperar de choques climáticos se torna crucial para enfrentar as incertezas do futuro. Isso envolve a implementação de infraestrutura verde e principalmente o desenvolvimento de políticas que promovam a equidade social e a sustentabilidade ambiental.

A Prefeitura de Salvador tem investido em projetos de revitalização das áreas costeiras, com a promessa de mitigar os impactos das mudanças climáticas. Entretanto, na contramão dessas ações, a ameaça de verticalização da área de borda<sup>1</sup> vem chamando atenção da sociedade civil organizada (ONGs e outros grupos), quanto a liberação do gabarito de altura, determinado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador e pela Lei de Ocupação e Uso do Solo (LOUOS), o que vem motivando a reação por uma nova regulamentação do uso do solo, tendo como estopim dois projetos imobiliários à beira mar.

Esses empreendimentos lindeiros à faixa de areia da praia, comprometem seriamente áreas de restinga, promovem sombreamento das praias<sup>2</sup> e sobrecarregam os sistemas de esgoto e o sistema viário local. Essas ações em cidades costeiras, combinadas com tempestades mais fortes, chuvas intensas e aumento do nível do mar, são apontadas como variáveis que contribuem para a elevação do risco de alagamentos, ameaça à infraestrutura urbana, residências e meios de subsistência de milhares de pessoas (Mota, 2020).

Na cidade de Salvador, capital da Bahia, o planejamento urbano reflete tanto os avanços quanto os desafios encontrados em muitas cidades contemporâneas. Sua rica herança histórica e dinâmica demográfica exemplifica a complexidade do planejamento urbano, já que tem raízes profundas que se entrelaçam com sua história, marcada por um crescimento desordenado e desigual. Desde a sua fundação no século XVI, Salvador se destacou como importante centro comercial e cultural, mas também enfrentou obstáculos significativos relacionados à urbanização acelerada. O crescimento populacional, especialmente nas últimas décadas (aumento de 400 mil pessoas, de acordo com o censo do IBGE em 2022), levou

<sup>1</sup> A área de borda, no contexto urbanístico, refere-se a zonas de transição entre áreas urbanas e rurais ou entre diferentes usos do solo, caracterizando-se por um equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) estabelece diretrizes e parâmetros para o uso e ocupação do solo nessas áreas, incluindo a definição dos tipos de atividades permitidas, limites de densidade populacional, restrições quanto à altura das edificações, distâncias mínimas de recuo em relação aos limites dos terrenos, normas de preservação ambiental para proteger áreas verdes e cursos d'água, bem como diretrizes sobre a infraestrutura necessária, como abastecimento de água, esgoto e transporte. Tais parâmetros visam assegurar um desenvolvimento sustentável e ordenado, respeitando as características locais e promovendo a qualidade de vida da população.

<sup>2</sup> O sombreamento, além de afastar frequentadores, altera o ecossistema local com mudanças de temperatura nas águas e solo. Além disso, a elevação do nível do mar e seus impactos sobre as cidades costeiras especificamente, podem ser catastróficos, segundo o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (Disponível em: [https://ppgoceano.paginas.ufsc.br/files/2017/06/Relatorio\\_DOIS\\_v1\\_04.06.17.pdf](https://ppgoceano.paginas.ufsc.br/files/2017/06/Relatorio_DOIS_v1_04.06.17.pdf)).

a uma expansão das áreas urbanas, por vezes sem a devida infraestrutura e planejamento adequado (Ribeiro, 2005).

A gestão urbana em Salvador tem se caracterizado por intervenções pontuais e fragmentadas, ao priorizar áreas específicas da cidade em detrimento de um desenvolvimento integrado e coeso, a despeito do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Historicamente, uma matriz de planejamento urbano, centrada no modelo rodoviarista e influenciada por exemplos internacionais, desde as reformas de Haussmann em Paris no século XIX, que enfatizavam a criação de eixos viários e áreas nobres, até a criação dos subúrbios americanos no pós-guerra, tem dominado o planejamento urbano no Brasil, seja como coadjuvante ou como protagonista. Salvador repete esse modelo, largamente observado nas obras que se distribuem pela cidade, o que salienta a ausência de uma visão integrada que considere, por exemplo, a mobilidade urbana associada ao uso e ocupação do solo e a permeabilidade, além de ressaltar a priorização do automóvel.

A história da desigualdade em Salvador remonta à sua fundação e expressa um legado de exclusão social e racial que se consolidou ao longo dos séculos. Desde o período colonial, as disparidades econômicas e sociais foram modeladas a partir de uma estrutura socioeconômica que favoreceu os interesses de uma elite branca, enquanto a população negra e mestiça, majoritária na cidade, foi relegada a condições de vida precárias (Mota, 2020). Essa dinâmica histórica resultou em uma segregação socioespacial significativa, manifestada nas distintas regiões de alta e baixa renda.

As áreas nobres, exemplificadas pela orla marítima (simbolizando uma vitrine de desenvolvimento e acesso ao turismo), dispõem de infraestrutura adequada, serviços de qualidade e acesso a oportunidades econômicas, enquanto as comunidades de baixa renda, parte delas situadas em encostas e voltadas para a baía, enfrentam uma falta de investimento e infraestrutura básica, permanecendo ocultas e esquecidas. Para Mota (2020), essa configuração territorial evidencia como a desigualdade estrutural se perpetua, influenciando não apenas as condições de vida, mas também as oportunidades de desenvolvimento.

Além das questões sociais, Salvador enfrenta desafios relacionados à vulnerabilidade climática. A dinâmica da cidade resultou em ocupações irregulares, principalmente em áreas vulneráveis, que hoje se encontram em situações de risco. A falta de um planejamento urbano efetivo exacerba a vulnerabilidade dessas comunidades a eventos extremos, como enchentes e deslizamentos de terra, que se tornaram mais frequentes e intensos em função das alterações do clima (Alves; Soares, 2019).

O Subúrbio Ferroviário – uma das áreas mais carentes da cidade – é composto por 16 bairros, concentrando uma população de mais de 360 mil habitantes

predominantemente de baixa renda e que enfrentam muitos desafios. Segundo o IBGE (2020), a renda média familiar na região do Subúrbio é de aproximadamente R\$1.200 enquanto a taxa de desemprego ultrapassa 20%. À vulnerabilidade social, somam-se os problemas advindos da morfologia da região formada por encostas e vales (topografia acentuada), o que torna essas comunidades mais suscetíveis a deslizamentos e enchentes (Silva; Silva; Mello, 2021). Essa configuração favorece a concentração de água durante as chuvas, especialmente em períodos de precipitações intensas, levando a um aumento significativo na ocorrência de deslizamentos. Deficiências na infraestrutura de drenagem e na urbanização acabam contribuindo para um cenário em que as consequências das intempéries se tornam cada vez mais severas.

Em contraste, bairros como Barra Rio Vermelho, Amaralina e Pituba, situados na borda Atlântica, apresentam uma realidade urbana consolidada e privilegiada. A renda média familiar nessas regiões é significativamente superior, chegando a uma média de R\$4.500 (IBGE, 2020). Esse desenvolvimento mais robusto se reflete em uma estrutura urbana que oferece acesso à educação, segurança e transporte de melhor qualidade. Além disso, destaca-se a presença de áreas verdes e projetos de urbanização voltados para a sustentabilidade, como a revitalização da orla, que devem atenuar os impactos das mudanças climáticas e proporcionar maior resiliência à população local. As comunidades dessas áreas têm um acesso mais facilitado a políticas de adaptação e mitigação, reforçando a disparidade entre as diferentes regiões da cidade (Santos, 2008).

A orla do Rio Vermelho e adjacências, ao longo das últimas décadas, desempenhou um papel fundamental na identidade cultural e histórica de Salvador, como uma área de grande relevância tanto para o turismo quanto para a população local. No entanto, o bairro sofreu uma transformação impulsionada pelo mercado imobiliário, que gradualmente capturou essa área estratégica, muitas vezes em detrimento das necessidades da comunidade. A especulação imobiliária e os altos investimentos em empreendimentos de grande porte, como condomínios de luxo, têm priorizado o lucro e a estética urbana às custas da acessibilidade e da preservação das características locais.

Para atender as demandas turísticas que fizeram de Salvador um dos destinos mais procurados no Brasil, a requalificação da orla atlântica se destaca como um dos principais esforços dos governos estadual e municipal para projetar uma cidade capaz de competir no cenário global, criando uma imagem voltada para os fluxos de capital (Sousa, 2010). Além disso, Salvador é reconhecida por seu patrimônio histórico e cultural, fruto de uma rica miscigenação e de festas populares que ocorrem ao longo do ano.

Serpa (2007) analisa o consumo cultural como um novo modelo de desenvolvimento urbano, em que a espetacularização e mercantilização de manifestações

culturais visam atrair turistas e promover o consumo. Esse processo transforma os espaços públicos e culturais, impulsionando a lógica capitalista e alterando as paisagens urbanas, muitas vezes excluindo bairros populares do circuito turístico ou alterando sua dinâmica por meio da atividade turística.

Esse fenômeno, que reflete uma lógica de desenvolvimento excludente, vai na contramão da realidade vivida no Subúrbio Ferroviário, cuja falta de recursos e precariedade estrutural limitam as condições de vida da população e criam um contraste entre a valorização da orla e o abandono das periferias. Entretanto, tanto o Rio Vermelho e sua circunvizinhança quanto o Subúrbio Ferroviário, apesar das dinâmicas econômicas díspares, são afetados pela falta de um planejamento urbano inclusivo e holístico. O Rio Vermelho, por exemplo, passou por uma transformação, com antigos hotéis substituídos por novos empreendimentos, modificando o uso e ocupação do espaço, agora adequada a demandas turísticas capitaneadas pelo planejamento estratégico da cidade que dentre outras metas, tem o turismo como vetor de desenvolvimento (Plano Estratégico de Salvador, 2024).

Esse processo, intensificado por polêmicas envolvendo o gabarito de altura e o uso do solo, representa uma abordagem que, embora traga modernização e apelo turístico, também exclui parte da população local e desfigura a história e a acessibilidade à orla. Apesar disso, o bairro ainda consegue manter a percepção de proximidade com o mar, sendo uma das poucas áreas onde se pode “ver” a orla em sua plenitude, mas a um custo alto, que não é acessível a todos os moradores da região.

A partir disso, uma análise comparativa entre a região do Subúrbio Ferroviário, voltado para a orla da baía e a bairros distribuídos ao longo da orla Atlântica da cidade – Barra, Ondina, Rio Vermelho, Amaralina e Pituba fornece elementos para problematizar e compreender como as políticas públicas de urbanização contribuem para promover a resiliência comunitária e capacitá-las para o enfrentamento das emergências climáticas. Dados secundários, tais como índices ambientais, dados socioeconômicos, perfil morfológico, obras de requalificação e mobilidade urbana, junto a informações da mídia, artigos e outros documentos subsidiaram essa análise.

Essa avaliação comparativa pode ser realizada através da análise das disparidades no acesso a recursos e infraestrutura entre áreas de alta e baixa renda. Estudos como o de Satterthwaite (2008) indicam que a vulnerabilidade climática é fortemente influenciada pela infraestrutura urbana, onde áreas mais pobres tendem a apresentar maior exposição aos riscos climáticos devido à falta de serviços essenciais e uma infraestrutura inadequada. Por outro lado, áreas de alta renda, com maior acesso a tecnologias, recursos financeiros e sistemas de proteção, apresentam maior resiliência, o que pode ser comprovado através de análises quantitativas e qualitativas de dados de infraestrutura, acessibilidade e vulnerabilidade social.

A partir disso, é possível identificar diferenças nas estratégias de adaptação entre essas áreas, focando em como políticas públicas e privadas impactam as comunidades de maneira desigual (Baker *et al.*, 2012).

Além disso, é importante considerar as características específicas de Salvador, como sua configuração geográfica e os tipos de desastres climáticos mais recorrentes na cidade, como alagamentos, deslizamentos e calor extremo. A revisão de literatura deve incluir a análise das condições socioeconômicas e ambientais dessas áreas, usando como base o trabalho de autores como Adger (2000), que discutem a relação entre capital social e a resiliência comunitária. Em áreas de baixa renda, onde o capital social pode ser mais restrito, as comunidades podem apresentar menores capacidades de resposta e recuperação aos impactos climáticos. A avaliação comparativa, portanto, busca focar em como o planejamento urbano e as políticas de adaptação podem ser ajustadas para reduzir essas desigualdades, promovendo uma adaptação climática mais eficaz e principalmente equitativa para todos os grupos sociais da cidade.

## 2 A trajetória do planejamento urbano em Salvador

A cidade de Salvador, primeira capital do Brasil, rapidamente se tornou um importante centro econômico e cultural durante o período colonial, muito por sua localização estratégica na baía de Todos-os-Santos, o que facilitou o comércio e a exploração de recursos. A urbanização inicial foi marcada pela construção de igrejas, palácios e o fortalecimento de uma estrutura social hierárquica, cuja elite branca monopolizava os recursos e as oportunidades, enquanto a população afro-brasileira, trazida como escravizada, era confinada a áreas periféricas e subdesenvolvidas (Ribeiro, 2017).

Com o passar dos séculos, as características territoriais de Salvador tornaram-se mais patentes, ao espelhar as desigualdades sociais enraizadas na estrutura da cidade. O crescimento populacional e a migração de pessoas em busca de melhores condições de vida resultaram no adensamento e ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis, especialmente em encostas e fundos de vale. Regiões historicamente habitadas por populações negras e de baixa renda, emergiram como reflexos das políticas que induziam a segregação social.

Em contraste, regiões mais centrais se consolidaram como áreas de elite, com infraestrutura mais desenvolvida e acesso a serviços públicos, ao salientar as disparidades socioeconômicas (Mota, 2019). Durante o período colonial, o desenvolvimento urbano foi pautado por interesses mercantis e pela necessidade de defesa, com a criação de um traçado centrado no poder ultramarino. As intervenções urbanas eram limitadas e centradas na construção de igrejas, praças e edificações que simbolizavam o poder colonial (Pereira, 2018).

A organização inicial de Salvador foi caracterizada pela ocupação das áreas de cumeadas, mais valorizadas que as encostas e, os vales – suscetíveis a deslizamentos e alagamentos – destinados à população de baixa renda (Santos, 2012). Nos últimos anos, observou-se uma mudança nos principais pontos de deslizamentos da cidade, que passaram a se concentrar nas áreas de expansão urbana desenvolvidas a partir das décadas de 1970 e 1980. Essas áreas, localizadas na região do Miolo, estão associadas às cabeceiras de drenagem dos rios que cortam a cidade e salientam uma dinâmica de vulnerabilidade que se transfere à medida que a urbanização avança (Pereira, 2018).

Os vetores de expansão urbana de Salvador resultam de um processo histórico de metropolização industrial, que se iniciou com a implementação do Centro Industrial de Aratu, em 1966, e do Polo Petroquímico de Camaçari, em 1972. Além disso, esse processo também foi impulsionado pela criação do Complexo do Cobre e pela ampliação do Porto de Aratu-Candeias, durante a década de 1970. Esses desenvolvimentos acompanham importantes eixos de mobilidade, como a construção da BR-324 e da Avenida Paralela, que interligam os setores Norte e Sul da cidade à Orla Atlântica. Assim, Salvador, que já era marcada por “uma criação da economia especulativa” (Santos, 2012, p. 199), continuou a reforçar essa tradição, consolidando-se como um centro de dinâmica econômica caracterizada por tais peculiaridades.

Com a chegada do século XX, Salvador enfrentou um crescimento populacional significativo, impulsionado pela migração interna na Bahia e pela urbanização acelerada. Nesse contexto, as políticas de planejamento urbano começaram a emergir de forma mais estruturada, embora ainda com uma visão predominantemente elitista (Mota, 2019). A partir das décadas de 1940 e 1950, iniciativas como o Escritório de Planejamento Urbano da Cidade do Salvador (EPUCS) e posteriormente o Plano Diretor Urbano – PLANDURB – de 1966 (Vilaça, 1996) buscaram responder aos desafios da expansão urbana, mas falharam na integração das comunidades de baixa renda. As intervenções urbanas, caracterizadas pela remoção de favelas e construção dos conjuntos habitacionais, frequentemente desconsideraram a realidade social dos habitantes e resultaram em um modelo de urbanização excludente (Silva, 2020).

A Constituição de 1988 redefiniu esse cenário, especialmente no que diz respeito ao planejamento urbano, com a inclusão de novos atores sociais e a ampliação da participação popular. A promulgação do Estatuto da Cidade (2001) trouxe avanços significativos ao estabelecer diretrizes para o planejamento participativo e a regularização fundiária, bem como a criação do CONCIDADES (Conselho das Cidades) e das conferências das cidades. Contudo, os desafios permanecem, e a luta por um planejamento urbano equânime continua a ser um tema constante,

presente nas discussões sobre o futuro da cidade. Essa realidade encontra-se expressa nas distintas características das regiões urbanas, como o caso das orlas da costa Oeste (Subúrbio Ferroviário) e da costa Leste (região do Rio Vermelho e adjacências).

A adesão de Salvador ao C40, em 2016, uma rede global de cidades comprometidas com o combate à mudança climática, levanta preocupações sobre a efetividade das políticas climáticas implementadas. Embora o programa tenha um impacto positivo em termos de imagem, ele tem mostrado limitações práticas, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas consistentes e acessíveis a toda a população. A falta de engajamento real da sociedade civil e a execução fragmentada das ações refletem uma resistência estrutural à mudança, comprometendo o caráter inclusivo e transformador que as propostas iniciais sugeriram (Santos, 2008).

Ainda em 2016, Salvador passa a integrar o Programa 100 Cidades Resilientes, com o objetivo de desenvolver um plano estratégico inclusivo e colaborativo, promovendo uma cidade mais igualitária e sustentável. O Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas, propõe 57 ações de curto, médio e longo prazo agrupadas em 4 eixos: Salvador Inclusiva, Verde-azul, Resiliente e Baixo Carbono, cujos horizontes são os anos de 2024, 2032 e 2049. Entretanto, segundo o Instituto Cidades Sustentáveis (2024), Salvador apresentou os piores índices de renda, emprego e segurança entre 26 capitais brasileiras. A gestão de riscos e a adoção de soluções sustentáveis, embora bem-intencionadas, esbarram na falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo e quiçá na gestão administrativa, que embora apresente planos e programas arrojados, esbarra em um modelo estanque e verticalmente hierarquizado e que conflita com a horizontalidade e permeabilidade das propostas de perfil colaborativo.

Os próprios processos de revitalização têm demonstrado uma desconexão com esses princípios, já que as iniciativas implementadas frequentemente priorizam a estética e a atração turística em detrimento das necessidades da comunidade local, seguindo roteiros que não consideram a diversidade de usos ou a história cultural da região, o que resulta em espaços nem sempre democráticos. Essa abordagem fragmentada, não só compromete a sustentabilidade ambiental, mas também erode a coesão social (já que as iniciativas não conseguem integrar plenamente as práticas e saberes tradicionais da comunidade), ignora a colaboração essencial com os moradores, o que resulta em um descontentamento crescente e a sensação de que suas vozes estão sendo silenciadas nas decisões que afetam suas vidas diárias.

É fundamental destacar a ausência de dados atualizados sobre os bairros específicos de Salvador, especialmente quando se trata das áreas periféricas, o que compromete uma análise precisa e contemporânea da realidade dessas regiões. A

pesquisa realizada recorreu, em sua maioria, a cruzamentos de dados secundários de 2010, com poucos registros mais recentes, provenientes de 2022. Essa lacuna informativa dificulta a formulação de políticas públicas eficazes e a compreensão dos processos urbanos em curso, além de evidenciar a negligência em relação a bairros periféricos, que frequentemente são os mais afetados pela falta de monitoramento e atualização dos indicadores sociais e urbanos.

### 3 A dualidade das orlas Leste e Oeste no planejamento

Salvador é uma cidade situada em uma península, rodeada pelo Oceano Atlântico em suas extremidades leste e oeste. A orla atlântica leste, mais desenvolvida e com maior infraestrutura, tem atraído significativos investimentos governamentais, refletindo seu dinamismo econômico e turístico. Já a orla oeste, conhecida como orla suburbana, remete aos primórdios da história da cidade, sendo marcada por bairros de origem popular e por um processo de crescimento mais gradual (Silva, 2016).

Duas regiões emblemáticas, a orla da costa atlântica, onde se situam os bairros da Barra, Ondina, Rio Vermelho, Amaralina e Pituba e a região do Subúrbio Ferroviário, voltada para a baía de Todos-os-Santos, estampam a segregação socioeconômica e ambiental (Figura 1). Enquanto o Rio Vermelho e adjacências se destacam pela presença de serviços de qualidade, equipamentos urbanos e um elevado índice de investimentos públicos, o Subúrbio Ferroviário, consolidado a partir da década de 1960, abriga populações predominantemente de baixa renda, com condições de habitabilidade sofríveis. Como apontam Carvalho e Pereira (2006, p. 98), a “área do Miolo<sup>3</sup> e o Subúrbio Ferroviário apresentam condições mais precárias de habitabilidade e uma menor oferta de equipamentos e serviços urbanos”.

<sup>3</sup> O Miolo de Salvador, conceito definido nos estudos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB) da década de 1970, corresponde à região central da cidade, que ocupa uma área de cerca de 1,15 km<sup>2</sup>. Esta área é delimitada pela BR-324 e pela Avenida Luiz Viana Filho (Avenida Paralela), estendendo-se desde a Invasão Saramandaia até o limite Norte do município. O Miolo é formado por 41 bairros e abriga aproximadamente 35% da população total de Salvador (Fernandes, 2004).

**Figura 1:** Salvador – Bairros (nas Orlas Costa Leste e Oeste) em análise

**Fonte:** Autoria própria (2024).

Composta por 15 bairros, dentre eles 3 ilhas, o Subúrbio Ferroviário vem sendo historicamente afetado pela negligência dos poderes públicos. Em 2021, a linha férrea que, apesar da sua obsolescência e precariedade, era o principal modal utilizado pela população residente, foi desativada, com a promessa de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), pelo governo do Estado da Bahia. Ao longo de 13,5 km e 10 estações, a linha férrea ligava o bairro do Comércio, na Cidade Baixa, ao Subúrbio Ferroviário, entre os Terminais da Calçada e Paripe.

Sua tarifa permaneceu no valor de R\$0,50 desde setembro de 2002, com a meia passagem para estudantes sendo oferecida a R\$0,25. O intervalo entre os comboios era de aproximadamente 40 minutos, e o tempo de viagem entre os extremos da linha era de aproximadamente 30 minutos (Mendonça, 2016). Em julho de 2016, o movimento diário de passageiros foi de cerca de 17 mil, uma redução significativa em relação aos 30 mil passageiros diários registrados nos

anos anteriores, resultado da diminuição do número de locomotivas e do aumento do tempo de espera.

Marcado pela formação de comunidades a partir do século XIX, essa área predominantemente rural e caracterizada por pequenas propriedades e atividades agrícolas, passou a atrair migrantes em busca de trabalho e melhores condições de vida. É quando a urbanização começa a se intensificar, devido à expansão da linha férrea que ligava a cidade ao interior da Bahia, o que resultou na rápida ocupação de espaços ao longo da ferrovia (Santos, 2021). Mas essa transição não foi acompanhada por um planejamento urbano adequado, o que levou à formação de assentamentos informais e à ocupação de áreas de risco, perpetuando uma dinâmica de exclusão social.

Ao longo do século XX, o Subúrbio Ferroviário se consolidou como um espaço urbano em que a pobreza e a marginalização social se tornaram evidentes. As políticas públicas implementadas na área eram, geralmente, de feição responsiva às crises e demandas emergenciais, sem visão de longo prazo ou de prevenção, ao negligenciar um planejamento integrado focado na inclusão e no desenvolvimento sustentável. A falta de infraestrutura básica, como saneamento, abastecimento de água e transporte público de qualidade, contribuiu para a perpetuação das condições adversas de vida.

Além disso, a proximidade com a linha férrea e a presença de indústrias<sup>4</sup> ao longo da região aumentaram a vulnerabilidade ambiental dos moradores, tornando-os mais suscetíveis a problemas de saúde e riscos relacionados a desastres naturais (Mota, 2020). Soma-se uma escassez de espaços públicos adequados que limita as oportunidades de lazer e de convivência social, exacerbando a sensação de abandono por parte dos moradores. Além disso, sua topografia acidentada, torna a região propensa a inundações e deslizamentos de terra, especialmente em períodos de chuvas intensas.

Em contrapartida, a Barra, Ondina, o Rio Vermelho, bem como Amaralina e a Pituba caracterizam-se como bairros de segmentos médios, com maior acesso a serviços e oportunidades. O Rio Vermelho é um dos bairros mais emblemáticos de Salvador, cuja história remonta ao século XVI com o naufrágio de Diogo Alvares Correia, o Caramuru (Magalhães, 2000). A Pituba, por sua vez, de ocupação mais recente, desenvolveu-se a partir da implantação, em 1932 do loteamento Cidade da Luz, planejado por Teodoro Sampaio, em 1919 (Andrade, 2005).

Sua malha urbana de feição ortogonal, contribuiu para a criação de infraestrutura moderna e acesso facilitado a serviços essenciais, como saúde, educação e

<sup>4</sup> Como a Fábrica de Tecidos São Brás (Plataforma), em 1875; a Empresa de Carnes Verdes da Bahia Ltda. (Paripe), em 1928; o Centro Industrial de Aratu (São Tomé de Paripe/Simões Filho), na década de 1960 (Fonseca; Silva, 2017).

transporte. Esses bairros se destacam pela urbanização e qualidade de vida, frutos de um processo de planejamento estruturado, além dos investimentos público e privado (Pereira, 2018). A combinação desses fatores resulta em uma área com elevado índice de acessibilidade, e cuja resiliência diante de desafios urbanos e ambientais é mais proeminente.

A Pituba, assim como o Rio Vermelho, tem seu processo de ocupação e verticalização intensificado nas décadas de 1970 e 1980 do século passado. O Rio Vermelho consolidou-se como centro cultural e boêmio, atraindo artistas, intelectuais e a classe média alta. De acordo com Oliveira (2020), a valorização imobiliária nessa época resultou em um crescimento demográfico significativo, o que refletiu no surgimento de novos estabelecimentos comerciais, bares e restaurantes, que tornaram o Rio Vermelho um dos pontos turísticos mais procurados da cidade. A abertura de importantes avenidas – como Lucaia, Garibaldi, Vasco da Gama e Juraci Magalhães –, facilitou o acesso e promoveu a valorização do bairro. Essa reconfiguração não apenas alterou a paisagem urbana, mas também modificou a dinâmica social, com a formação de características distintas ligadas a classes sociais diferentes.

Os contrastes entre o Rio Vermelho e sua circunvizinhança e o Subúrbio Ferroviário também se manifestam na forma como o espaço é organizado e percebido. Ao passo que o Rio Vermelho e adjacências é marcado pela presença de classes privilegiadas, o território do Subúrbio Ferroviário espelha a pobreza e a exclusão social. Nesse contexto da dualidade, as classes menos favorecidas se organizaram nas áreas periféricas, onde se observa a presença de padrões distintos de nichos de segregações sociais. Essas divisões revelam a diversidade de identidades e perspectivas na comunidade local, evidenciando como as transformações urbanas estão intimamente ligadas às desigualdades sociais, onde território é um ato e uma relação e o controle sobre o espaço evidencia as dinâmicas de poder, reforçando a segregação e a marginalização das comunidades mais vulneráveis (Haesbaert, 2006).

A comparação entre o bairro do Rio Vermelho e o Subúrbio Ferroviário de Salvador revela não só disparidades significativas nos indicadores de desenvolvimento urbano quanto também na resiliência climática. Enquanto o Rio Vermelho se caracteriza por um contexto socioeconômico mais favorável e reflete um maior nível de investimento em infraestrutura e serviços, o Subúrbio Ferroviário enfrenta limitações que comprometem seu desenvolvimento.

De acordo com o IBGE (2022), os principais bairros que compõem a orla da costa Leste – Barra, Ondina, Rio Vermelho, Amaralina e Pituba – abrigam, aproximadamente, 108.000 habitantes, com uma diversidade étnica pouco significativa e marcada pela presença expressiva de idosos, que desfrutam da infraestrutura

urbana e das opções de serviços disponíveis. Essa condição se reflete em indicadores positivos com uma infraestrutura considerada satisfatória e uma oferta abrangente de serviços essenciais como transporte público, saúde e educação.

Como contraste, o Subúrbio Ferroviário de Salvador (referente à orla da costa Oeste), que abrange diversos bairros, possui uma população estimada em cerca de 261.000 habitantes (IBGE, 2022). A composição demográfica dessa região é caracterizada por uma diversidade étnica, com uma predominância de indivíduos negros e pardos (Prefeitura de Salvador, 2022). O contexto socioeconômico impacta o acesso a serviços essenciais, como educação e saúde, frequentemente comprometido por limitações estruturais e investimentos públicos, apesar do Subúrbio contar com algumas opções comerciais e de lazer, a região enfrenta dificuldades em garantir acesso universal a serviços essenciais.

## 4 Análise comparativa das áreas

A urbanização e o meio ambiente possuem uma relação direta e complexa. O processo de urbanização, ao concentrar pessoas e atividades produtivas em espaços limitados, inevitavelmente gera impactos negativos ao meio ambiente, com efeitos sinérgicos e duradouros. Embora outras atividades humanas como a agricultura, pecuária, mineração e geração de energia também provoquem grandes impactos ambientais, a urbanização se destaca por concentrar seus efeitos negativos de maneira mais intensa e disseminá-los além dos limites urbanos (Jatobá, 2011).

A qualidade do ambiente urbano é entendida como um conjunto de características físico-naturais, socioeconômicas e culturais, resultantes da interação entre sociedade e natureza, mediada pelo capital e pelo trabalho. Essa qualidade influencia, de maneira positiva ou negativa, a vida e o bem-estar da população, sendo percebida de forma desigual em função de classe social, raça, etnia e gênero. Pode ser avaliada de forma objetiva, por meio de indicadores quali-quantitativos que consideram as condições do ambiente físico-natural, a estrutura social e econômica, a infraestrutura e os serviços públicos urbanos, bem como as condições que favorecem o bem-estar. Além disso, essa qualidade também é refletida de maneira subjetiva, por meio das percepções urbanas e ambientais dos diferentes grupos sociais.

De acordo com o Índice de Qualidade Urbano-Ambiental de Salvador (IQUASalvador), entre 2018-2020, em uma escala que varia de 0 a 1 (onde 0 é considerado como qualidade inexistente e 1 qualidade máxima), a capital baiana atingiu a média de 0,57. Ao considerar as classes de qualidade, o estudo propõe as classificações, dos 160 bairros que compõem a cidade de Salvador, nas condições de “excelente” (4,37%), “muito boa” (11,87%), “boa” (30%), “regular, ruim e muito ruim” (53,76%), o que denuncia condições de vida insatisfatória para parcela

expressiva da população (Santos *et al.*, 2020). Enquanto os bairros da Pituba, Rio Vermelho, Barra e Ondina situam-se nas classes 01 e 02, que correspondem aos níveis “excelente” e “muito boa”, os bairros do Subúrbio Ferroviário encontram-se nas classes 4, 5, 6, respectivamente “regular, ruim, muito ruim” (Santos *et al.*, 2020).

Quando se analisa a distribuição da vegetação por classes de qualidade, constata-se uma maior presença de cobertura vegetal (e, conseqüentemente, menor temperatura média) em bairros considerados com qualidade do ambiente urbano “ruim” e “muito ruim”, seguido por muito boa, excelente e boa, aplicadas à cobertura vegetal da região do Subúrbio Ferroviário e do Rio Vermelho. Esses dados sustentam a ideia de que a vegetação urbana, tanto nas regiões centrais quanto nas periferias da cidade, revela um contraste entre uma natureza planejada, caracterizada por formas ordenadas e idealizadas, e a falta de valorização dos elementos naturais que realmente asseguram a qualidade ambiental nos espaços urbanos.

A seletividade observada no índice comprova a contradição entre a suscetibilidade – um componente físico do meio urbano – e a vulnerabilidade. Embora os impactos sejam, em certa medida, localizados, eles resultam de processos mais amplos de produção e apropriação do espaço urbano. Por um lado, é possível afirmar que um aumento na frequência de deslizamentos e alagamentos correlaciona-se com uma diminuição da qualidade do ambiente urbano. Contudo, não se pode concluir que essa qualidade dependa exclusivamente das condições físicas e naturais; ela está intrinsecamente ligada à vulnerabilidade e aos processos que a geram. Assim, a qualidade do ambiente urbano é influenciada por fatores como o acesso a terra, a renda, o tipo de habitação e as técnicas utilizadas, todos moldados por recortes de renda, raça e gênero.

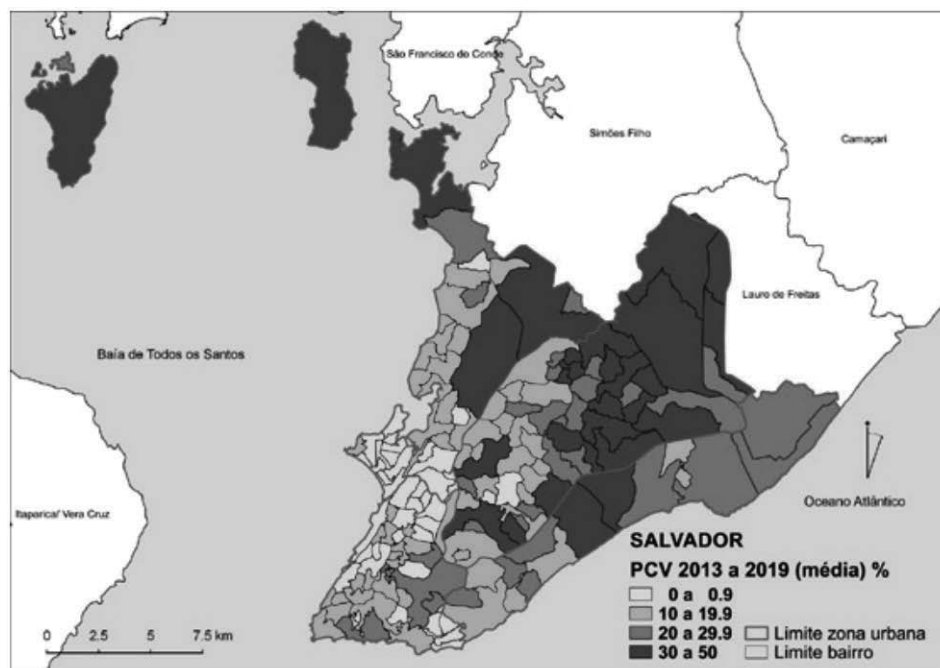
Esses elementos permitem observar que bairros com qualidades de ambiente urbano bastante distintas, como a região do Subúrbio Ferroviário (considerado entre “regular” a “muito ruim”) e Rio Vermelho e sua circunvizinhança (classificado como “muito boa”), apresentam características de suscetibilidade ambiental a deslizamentos similares (Santos *et al.*, 2020). No entanto, é o processo de vulnerabilização social que resulta em um maior número de ocorrências e, conseqüentemente, em impactos mais significativos para a população do Subúrbio Ferroviário. O mesmo pode ser aplicado no âmbito de ocorrências de alagamento que impactam diferentemente as regiões em questão, considerando que a região do Rio Vermelho se configura como planície costeira e o Subúrbio Ferroviário possui terreno acidentado, assentado sobre uma falha geológica, que se inicia, na área da Barra e se estende por toda costa da baía.

Outra questão importante a se analisar é a relação entre a percepção de arborização e a porcentagem de cobertura vegetal dessas regiões (Figura 2). O Subúrbio se encontra em uma região de vegetação nativa da Mata Atlântica e tem entre 30-50% do seu território coberto por essa vegetação. Já o Rio Vermelho

encontra-se na faixa de 10-20%, refletindo um menor percentual, mesmo considerando sua área proporcionalmente menor que a região do Subúrbio. Ao comparar a densidade habitacional, percebe-se o contraste entre as regiões, visto que a orla da costa Oeste possui, em 2022, o índice de 39,01 hab/ha e a orla da costa leste de 100,53 hab/ha (Prefeitura de Salvador, 2022). Tais dados sugerem áreas mais espaçadas e com menos pressão sobre os recursos urbanos como saneamento e serviços públicos, além de uma infraestrutura deficiente e a falta de investimentos adequados, o que agrava as condições de moradia.

No entanto, ao analisar a percepção dos moradores sobre a arborização, é constatado baixo registro nas áreas com cobertura vegetal significativa, o que pode ser explicado pela diferenciada distribuição da vegetação no espaço, na medida em que revela diferenças de acesso e de convivência com a cobertura vegetal e a arborização urbana (Santos *et al.*, 2020). Essa diferença pode ser atribuída à ocupação precária que, por vezes, avança sobre as calçadas, buscando ocupar totalmente o lote com uma dinâmica urbana que atenda à imediatividade da reprodução da vida.

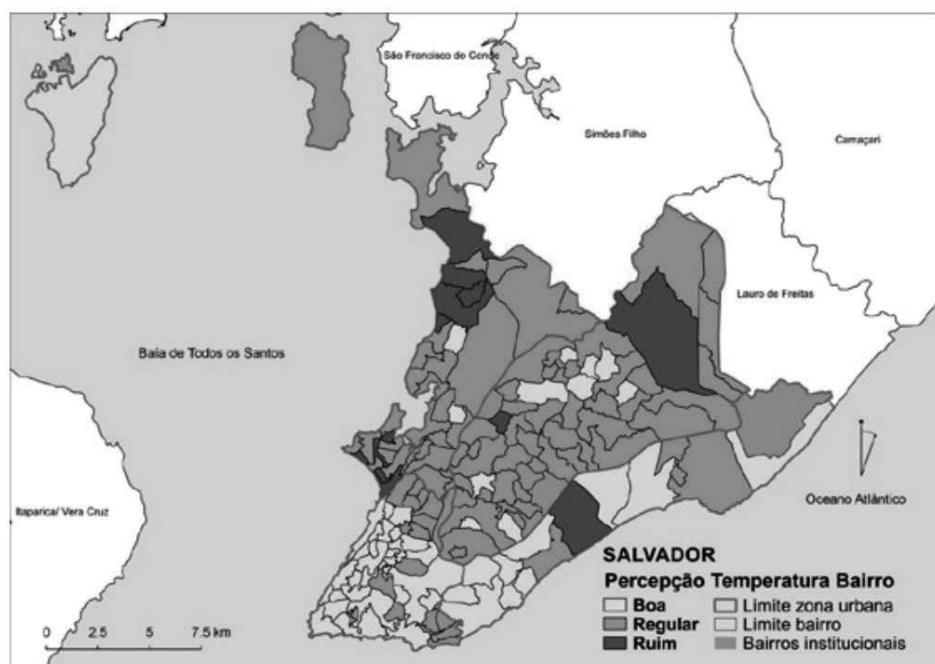
**Figura 2:** Salvador – Percepção da cobertura vegetal



**Fonte:** IQUASalvador (2020).

No quesito temperatura, a percepção negativa da temperatura é particularmente prevalente na área do Subúrbio Ferroviário e Miolo (Figura 3). Esse fenômeno está intimamente relacionado ao adensamento das edificações nessas áreas, que contribui para a intensificação do calor urbano. Os ventos dominantes em Salvador sopram na direção Sudeste, vindos principalmente do Oceano Atlântico, o que favorece os bairros localizados na orla atlântica. A orla da baía, que corresponde à Cidade Baixa e onde localiza-se o Subúrbio Ferroviário, não desfruta da mesma condição.

**Figura 3:** Salvador – Percepção da temperatura



**Fonte:** IQUASalvador (2020).

Nessas áreas, a tipologia das edificações é predominantemente horizontal, caracterizada por casas individuais de até um pavimento, geralmente sem reboco ou revestimento, com poucas aberturas que dificultam a passagem de ar e propiciam um ambiente pouco ventilado, úmido e escuro (Figura 4). Essa carência de ventilação natural e de iluminação solar adequada agrava os efeitos hidrotérmicos, comprometendo ainda mais a qualidade de vida dos moradores, além de favorecer a proliferação de doenças respiratórias.

**Figura 4:** Tipologias das edificações predominantes no Subúrbio Ferroviário de Salvador

**Fonte:** <https://www.acordacidade.com.br/bahia/setur-propoe-dois-novos-roteiros-turisticos-no-suburbio-de-salvador/> (2024).

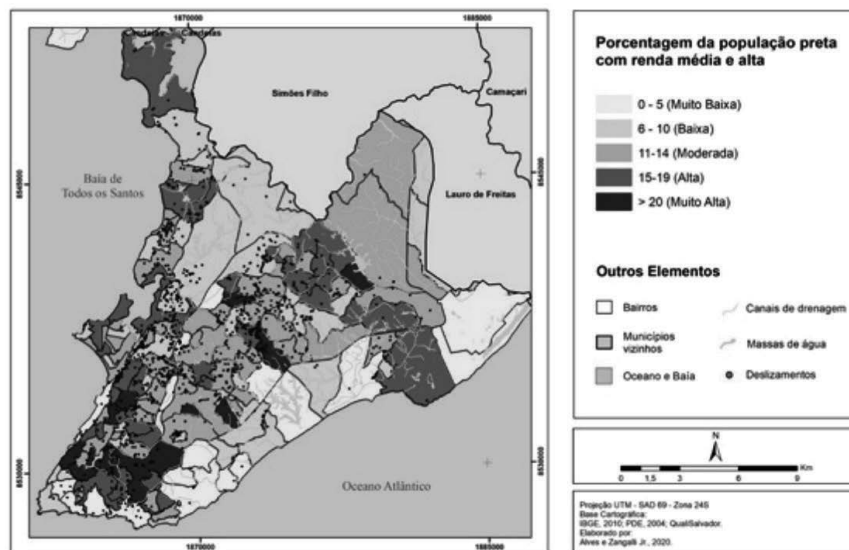
Um aspecto preocupante observado nessas comunidades é a total ausência (proporcionalidade) de arborização nas ruas e vielas, resultando em um ambiente urbano pouco favorável. A maioria dos lotes é ocupada por uma única unidade habitacional, sem recuos, e os cômodos de permanência prolongada, como sala e quarto, não atendem aos parâmetros mínimos de conforto ambiental.

Ao analisar dados de precipitação, nota-se uma diminuição ao longo da última década na cidade. De acordo com Brandão, Santos e Carelli (2016), os primeiros registros de alagamentos em Salvador datam do final do século XIX, e a ocorrência desses eventos aumentou significativamente ao longo do processo de urbanização da cidade. Até a década de 1980, os alagamentos eram predominantemente observados em áreas de vale, especialmente nas avenidas, em regiões pantanosas e em aterros, além de loteamentos públicos e privados que careciam de infraestrutura de drenagem adequada. Essas ocupações espontâneas, muitas vezes ocorreram em planícies aluviais e acarretaram a intensificação do risco de alagamentos. Paralelamente, os deslizamentos de terra estavam relacionados a escarpas formadas pela falha geológica de Salvador, manifestando-se preferencialmente em setores com declividades variando entre 14 e 27 graus (Souza; Alves; Silva, 2016).

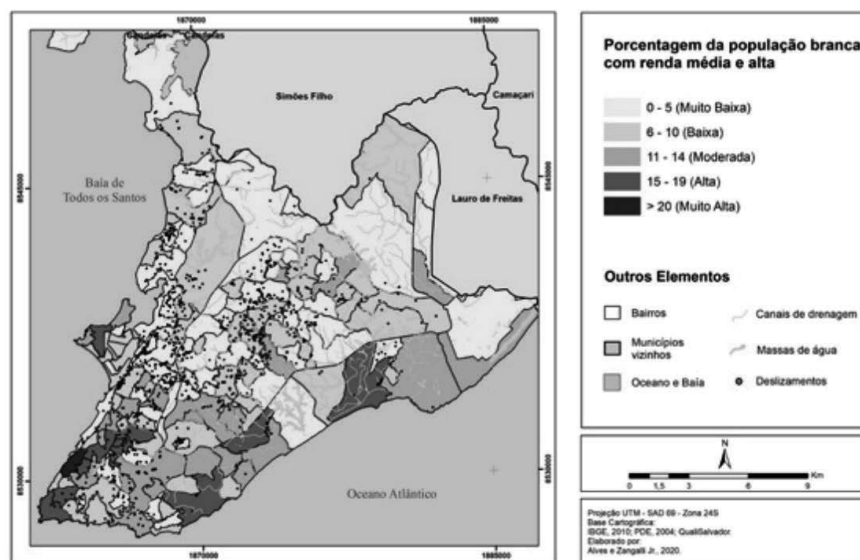
A comparação entre as orlas Leste e Oeste de Salvador, no que tange aos deslizamentos de terra, evidencia desigualdades na atenção e nos riscos enfrentados por essas áreas. De acordo com dados da Codesal (2024), o Subúrbio Ferroviário foi uma das regiões mais monitoradas em 2023, devido ao elevado número de locais propensos a deslizamentos e alagamentos. Essa preocupação resultou em uma quantidade significativa de recursos destinados ao território, com a distribuição de quase 1.600 m<sup>2</sup> de lona plástica, além de 1.495 vistorias realizadas ao longo do ano (Codesal, 2024). Por outro lado, a orla Leste recebeu menor atenção, com apenas 711 vistorias realizadas. Essa desigualdade sugere uma diferença na prioridade dada às áreas, refletindo as disparidades relacionadas ao risco ambiental em zonas de maior poder aquisitivo, enquanto a população do Subúrbio Ferroviário continua a enfrentar condições mais vulneráveis, com uma infraestrutura de prevenção mais intensa e necessária.

Segundo o IBGE (2018), Salvador é a cidade brasileira que apresenta o maior número de ocorrências de deslizamentos, com alarmantes 45,5% da população vivendo em áreas vulneráveis a esses fenômenos. É essencial compreender as causas das assimetrias na produção do espaço urbano, uma vez que cidades desiguais espelham sociedades desiguais (Maricato, 2015). Nesse contexto, é importante considerar as implicações de uma “flexibilidade radical na ocupação do solo”, que revela a falta de uma política ambiental efetiva, bem como de um planejamento de arborização na cidade. Além disso, observa-se uma disparidade significativa nos investimentos direcionados à melhoria dos diferentes bairros.

Ao relacionar a análise à perspectiva socioeconômica, perpassada por um racismo estrutural, não é mera coincidência que a população afrodescendente seja a mais vulnerável e a mais impactada – tanto direta quanto indiretamente – pelos efeitos dos episódios extremos de precipitação. É notável que a população branca se concentre em bairros que apresentam poucos ou nenhum registro de deslizamentos de massa, enquanto a população negra, mesmo entre aqueles com renda média e alta, está distribuída de maneira mais ampla pela cidade, ocupando áreas vulneráveis a tais fenômenos (Figuras 5 e 6).

**Figura 5:** Salvador – Porcentagem da população preta com renda média e alta

Fonte: IQUASalvador (2020).

**Figura 6:** Salvador – Porcentagem da população branca com renda média e alta

Fonte: IQUASalvador (2020).

A diferença entre a orla da costa Leste e da costa Oeste de Salvador reflete um modelo de planejamento urbano que privilegia a primeira em detrimento da segunda. A Orla Atlântica, composta por bairros de classe alta, é constantemente

promovida por meio de pesados investimentos em *marketing*, visando consolidar uma imagem positiva da cidade. Esses bairros são frequentemente associados ao desenvolvimento, à qualidade de vida e ao turismo, enquanto a orla do Subúrbio Ferroviário historicamente negligenciada, não possui a mesma visibilidade e infraestrutura. Essa disparidade entre as orlas evidencia a distinção social e econômica, com a orla da costa Leste funcionando como um símbolo do capital imobiliário, enquanto a orla da costa Oeste reflete a marginalização de áreas de menor poder aquisitivo (Silva, 2016).

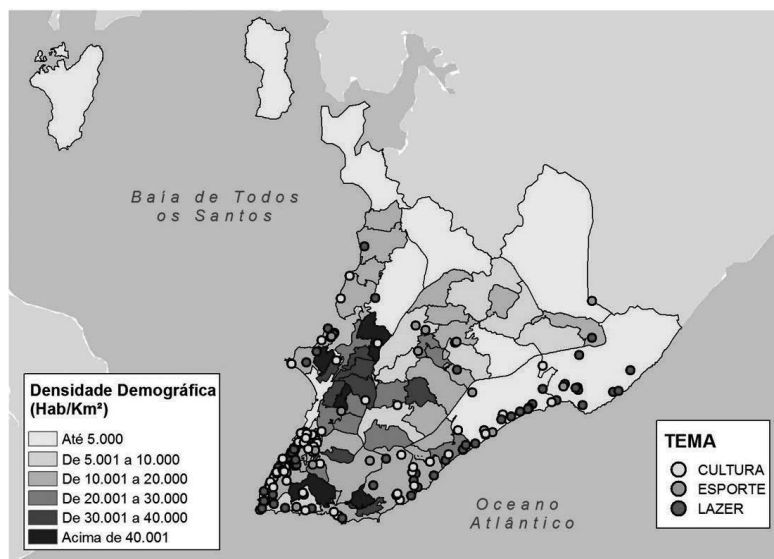
A estratégia de *marketing* urbano adotada em Salvador busca criar uma narrativa que favoreça a atração de investimentos e turistas, afastando-se da realidade social e ambiental da cidade. Segundo Sousa (2010), nas últimas décadas, Salvador passou por um processo decisivo de inserção na lógica do planejamento urbano estratégico, alinhado aos princípios do “city marketing”. Nesse contexto, a cidade foi moldada por uma concepção ideológica que favoreceu uma “indústria da representação”, resultando no distanciamento e na desarticulação de suas duas orlas.

Atualmente essas orlas já não se distinguem apenas por suas características estruturais, balneabilidade ou linha de costa. Essa construção ideológica visa transformar a cidade em um produto, criando uma imagem de modernidade que camufla as desigualdades e as questões científicas relacionadas ao planejamento urbano (Maricato, 2000). Dessa forma, a representação da cidade favorece uma narrativa que promove áreas privilegiadas, ignorando as necessidades das regiões mais periféricas, como o Subúrbio Ferroviário.

Como reflexo dessa representação, Salvador possui 101 equipamentos culturais, 21 de esporte e 57 de lazer, distribuídos de forma desigual pela cidade (Conder, 2010). O Subúrbio Ferroviário, áreas ao Norte e o Miolo da cidade apresentam carência desses equipamentos (Figura 7), coincidindo com regiões de menor poder aquisitivo e escolaridade. Em contraste, a orla da costa Leste concentra a maior parte desses recursos, especialmente em áreas de maior renda e nível educacional. A distribuição desses equipamentos não leva em conta a densidade populacional, uma vez que as regiões com maior concentração de habitantes carecem de uma quantidade suficiente desses recursos.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> As diferentes estratégias adotadas pela Prefeitura Municipal de Salvador na requalificação urbana dos espaços litorâneos demonstram disparidades notáveis no tratamento das áreas. A alocação de recursos varia consideravelmente, com a orla do Subúrbio recebendo investimentos de cerca de 7 milhões, enquanto só no bairro do Rio Vermelho, o valor estimado para a intervenção foi de 53 milhões de reais em uma área de 156.000 m<sup>2</sup>. Além disso, há uma diferença na quantidade e na qualidade dos equipamentos de lazer, com a orla da costa leste sendo mais favorecida, evidenciada pela publicidade intensa e pela maior rapidez na manutenção dos espaços. Esse contraste revela o tratamento desigual dado às regiões, com a orla suburbana sendo claramente negligenciada (Silva, 2016).

**Figura 7:** Densidade demográfica e a distribuição dos equipamentos de cultura, esporte e lazer em Salvador – 2010



**Fonte:** Conder (2010); IBGE (2010); Silva (2016).

As análises evidenciam as condições que sustentam a diferenciação e a implementação de políticas públicas nos espaços litorâneos de Salvador. Nesse contexto, a cidade se reinventa para o turismo e o espetáculo, promovendo uma “festa” que centraliza a renda. Esse processo resulta na criação da “festa-mercadoria”, que transforma história, cultura e tradição em simples entretenimento e lazer, desconsiderando seu valor original (Serpa, 2007).

## 5 Considerações finais

Apesar dos progressos alcançados nas duas primeiras décadas do século XXI em relação à universalização do acesso a bens e serviços coletivos, o direito pleno à cidade, entendido como o aproveitamento integral de suas ofertas, limitações severas continuam a impactar a vida de milhares de soteropolitanos. Essas restrições são em grande parte decorrentes de processos estruturais de segregação socioespacial, profundamente enraizados em uma herança escravista e patriarcal. Nesse cenário, as cidades periféricas, inseridas em um contexto de capitalismo globalizado e rentista, reproduzem desigualdades que se alimentam da exploração da força de trabalho a baixo custo.

Na cidade de Salvador, os bairros mais afetados pelas iniquidades apresentam condições de vida precárias, refletidas em aspectos que impactam diretamente na construção e aumento da resiliência, tais como a ausência de vegetação, que

resulta em temperaturas superficiais elevadas e variações climáticas significativas além da formação das ilhas de calor. Além disso, a população se depara com dificuldades econômicas, insegurança alimentar e violência, o que evidencia a vulnerabilidade das condições de vida. A intermitência no abastecimento de água e a destinação inadequada do esgoto, somadas à falta de coleta regular de resíduos, agravam ainda mais a situação (IQUASalvador, 2020).

Essas questões estão intimamente ligadas aos significados históricos da habitação na cidade, que variam conforme as diferentes classes sociais. Apesar da cidade ser celebrada por suas belezas naturais e seu patrimônio ambiental, o acesso a essas riquezas é estratificado e se torna um mecanismo de acumulação de renda e aprofundamento das iniquidades. Os modelos de desenvolvimento em andamento perpetuam os históricos processos de acumulação, caracterizados pela redução dos custos trabalhistas, pela apropriação privada de bens coletivos e pela exploração dos recursos provenientes de investimentos públicos.

As diferenças nas estratégias de adaptação climática entre áreas de baixa e alta renda têm implicações profundas, já que refletem e ampliam as desigualdades sociais e econômicas existentes. Em áreas de alta renda, o planejamento urbano geralmente contempla infraestruturas resilientes como sistemas de drenagem eficientes, construção de prédios com tecnologias sustentáveis e áreas verdes que auxiliam na mitigação dos impactos das mudanças climáticas. Além disso, os moradores dessas regiões frequentemente têm acesso a recursos financeiros e políticos que lhes permitem implementar soluções individuais ou coletivas mais eficazes.

Em contraste, nas áreas de baixa renda, a adaptação climática é muitas vezes negligenciada ou implementada de maneira precária, dado o limitado acesso a recursos financeiros e a falta de investimentos públicos em infraestrutura. Com isso, essas comunidades ficam mais expostas aos problemas de habitabilidade e os serviços urbanos são deficientes. Essa disparidade não apenas aumenta as desigualdades, mas também compromete a capacidade de adaptação das populações de baixa renda, perpetuando um ciclo de vulnerabilidade e exclusão.

Embora Salvador tenha integrado o Programa 100 Cidades Resilientes em 2016, com o objetivo de desenvolver um plano estratégico inclusivo e colaborativo, os resultados das ações propostas ainda enfrentam desafios significativos. O Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas, que propõe 57 ações agrupadas em quatro eixos – Salvador Inclusiva, Verde-azul, Resiliente e Baixo Carbono – visava atingir as metas até 2049. No entanto, de acordo com o Instituto Cidades Sustentáveis (2024), Salvador apresenta os piores índices de renda, emprego e segurança entre as 26 capitais brasileiras, evidenciando que a gestão de riscos e soluções sustentáveis, embora bem-intencionadas, esbarram na falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo e na escassez de recursos.

Além disso, os processos de revitalização têm se mostrado desconectados dos princípios de inclusão e sustentabilidade, ao priorizar a estética e o turismo em detrimento das necessidades das comunidades locais, gerando espaços que não são acessíveis a todos e comprometendo tanto a sustentabilidade ambiental quanto a coesão social, já que as iniciativas falham em integrar as práticas e saberes tradicionais e não contemplam a participação efetiva dos moradores nas decisões.

Por fim, a disparidade na qualidade do ambiente urbano em Salvador é particularmente presente entre a população negra, que, em sua maioria, habita bairros e áreas vulneráveis. A intersecção entre classe, gênero e raça revela-se nas dinâmicas de estruturação do espaço urbano e destaca uma configuração urbana moldada nos princípios da casa grande e senzala: as áreas de maior destaque e ambientalmente mais favoráveis, foram destinadas à elite branca dominante ao passo que as áreas suscetíveis foi o que restou para a uma maioria populacional afrodescendente.

---

#### **Urban planning and climate adaptation in Salvador/BA: Differences between high-income and low-income areas and their effects on community resilience**

**Abstract:** This study aims to investigate the disparities in urban planning and climate adaptation strategies between low-income and high-income areas in Salvador, the capital of Bahia, and how these differences affect community resilience. The research proposes a comparative analysis between two distinct contexts: the Atlantic coastline, where the neighborhoods of Barra, Rio Vermelho, Amaralina, and Pituba are located, and whose urban conditions and access to resources surpass those found in the neighborhoods of the Subúrbio Ferroviário, situated along the Bay of All Saints, whose population faces historical challenges. It is crucial to identify and understand how certain variables influence the resilience of communities in the face of climate change, considering inequalities. The results indicate that the vulnerability of low-income communities is exacerbated both by the lack of investment and effective planning, and by the structural inequities that affect these populations.

**Keywords:** Urban vulnerability. Urban planning. Climate change. Right to the city. Urban resilience.

---

## Referências

- ADGER, William Neil. Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, n. 24, v. 3, p. 347-364, 2000.
- ALVES, Ana Carolina; SOARES, Renan. A vulnerabilidade socioambiental e os desastres naturais nas cidades brasileiras: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 76, n. 3, p. 307-326, 2019.
- ANDRADE, Adriano Bittencourt. *O espaço em movimento: a dinâmica da Pituba no século XX*. Salvador-BA: EDUFBA, 2005.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BRANDÃO, Tayná Freitas; SANTOS, Rosângela Leal; CARELLI, Liamara. Eventos Hidrológicos Extremos na Cidade de Salvador-BA: Análise Espacial de Ocorrências de Alagamentos. *Investig. Geogr. Chile*, n. 51, p. 115-137, 2016.

- BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília: *Diário Oficial da União*, 2001.
- BRENNER, Neil. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- CARLOS, Andréa. *Políticas Públicas e Sustentabilidade: um estudo sobre o Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.
- CARVALHO, Mário; PEREIRA, Maria. *Urbanização e pobreza em Salvador: um estudo da exclusão social*. Salvador: Editora da Universidade, 2006.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA – CONDER. *Pontos Notáveis de 2010*. Salvador, 2010.
- CORSA, Gilberto; CARVALHO, Inaiá. *Como anda Salvador: mobilidade urbana e desafios contemporâneos*. Salvador: Editora UFBA, 2008.
- FERNANDES, Rosali Braga. Processos recentes de urbanização/segregação em Salvador: O miolo, região popular e estratégica da cidade. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, v. 9, n. 523, 2004.
- FONSECA, Antônio Ângelo Martins da; SILVA, Silvio C. Bandeira de Mello e. *A Produção do Subúrbio Ferroviário de Salvador: os exemplos de Paripe e Periperi*. Salvador: Ateliê 5 FAUBA, 2017.
- GOMES, João Francisco. *Planejamento Urbano e Sustentabilidade em Salvador: Uma Análise Crítica*. Salvador: Editora UFBA, 2017.
- HAESBAERT, Rogério. Território: uma questão de espaço e poder. *Geografia e suas interações*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2006.
- HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HARVEY, David. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.
- HOWARD, Ebenezer. *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*. Londres: Swan Sonnenschein, 1898.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico 2020: características da população e dos domicílios – Resultados do universo*. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 27 set. 2024.
- JACOBI, Pedro. *Planejamento e gestão urbana*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LIMA, Felipe J. *A Urbanização em Salvador: história e planejamento urbano*. Salvador: Editora da UFBA, 2014.
- MAGALHÃES, Luís Eduardo. *O Rio Vermelho e a Formação de Salvador*. Salvador: Editora da UFBA, 2000.
- MARTINS, Fernanda Carvalho. A mobilidade urbana em questão: o papel das intervenções públicas. *Cadernos de Pesquisa em Urbanismo*, v. 20, n. 3, p. 215-232, 2021.
- MENDONÇA, Tatiana. *Pare, olhe, escute*. Salvador: A Tarde, 2016.
- MOTA, Andréa L. Desafios do planejamento urbano em Salvador: um olhar crítico. *Revista Brasileira de Planejamento Urbano*, v. 6, n. 2, p. 101-116, 2019.
- MOTA, Andréa L. *A Cidade e Seus Direitos: desafios do planejamento urbano em Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2020.

- MUMFORD, Lewis. *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*. Nova Iorque: Harcourt Brace Jovanovich, 1961.
- PEREIRA, João Felipe. Urbanismo colonial e suas repercussões em Salvador. *Cadernos de História da Cidade*, v. 12, n. 1, p. 45-60, 2018.
- PEREIRA, Luiz Marcelo. *Desigualdades urbanas e desafios no planejamento em Salvador: o caso dos bairros periféricos*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.
- PREFEITURA DE SALVADOR. *Plano Estratégico de Salvador 2021-2024*. Disponível em: PMS\_2021-2024.pdf. Acesso em: 24 nov. 2024.
- PUIG, Laura. *Mudanças Climáticas e Planejamento Urbano: desafios e oportunidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2016.
- RIBEIRO, Luiz Carlos. *História da Cidade de Salvador: Entre a Colonização e a Modernidade*. Salvador: EDUFBA, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A urbanização e as políticas públicas*. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- SANTOS, Carlos Santos dos. *Movimentos Sociais e o Direito à Cidade em Salvador*. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2021.
- SANTOS, Elisabete et al. *QUALISalvador: qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia*. 2022. Disponível em: file:///C:/Users/Ana%20Almeida/Downloads/a-qualidade-do-ambiente-urbano-2edicao-digital-1.pdf.
- SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SATTERTHWAITE, David. The links between poverty and the environment in urban areas of Africa, Asia, and Latin America. *Environmental Urbanization*, v. 20, n. 1, p. 24-40, 2008.
- SERPA, Angelo. *O Espaço Público na Cidade Contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2007.
- SILVA, Ana Licks Almeida; SILVA, Ariadne Moraes; MELLO, Marcia Maria Couto. Contextos históricos vulneráveis: processos de degradação socioambiental no frontispício da cidade de Salvador. *Research Society and Development*, v. 10, n. 4, 2021.
- SILVA, Andréa Maria da. *Desafios do Planejamento Urbano em Salvador: Políticas e Práticas*. Salvador: Editora da Universidade do Estado da Bahia, 2019.
- SILVA, Mariana Cristina. Participação popular e planejamento urbano: um novo paradigma em Salvador. *Revista de Políticas Públicas*, v. 8, n. 3, p. 78-93, 2020.
- SILVA, Mateus Barbosa Santos da. *Intervenções públicas em espaços litorâneos de Salvador: Um estudo de caso das requalificações urbanas das orlas de São Tomé de Paripe e Tubarão*. Trabalho de Conclusão de Curso em Geografia – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- SOUSA, André Nunes de. *Orla Oceânica de Salvador: um mar de representações*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.
- SOUZA, Eduardo Mendes. Desafios da mobilidade urbana contemporânea: uma análise crítica das políticas públicas. *Revista de Estudos Urbanos*, v. 18, n. 4, p. 112-129, 2020.
- SOUZA, Jilvana Ferreira da Silva; SILVA, Laís Fagundes Jesus; ALVES, Grace Bungenstab. *Susceptibilidade a deslizamentos em Salvador-BA*. Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada, Ceará, 2019.

TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes; PESSOA, Zoraide Souza. Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e desafios em duas grandes cidades brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 38, p. 165, 2021.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999. p. 123-145.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTOS, Bruna de Souza; SILVA, Ana Licks Almeida. Planejamento urbano e adaptação climática em Salvador/BA: diferenças entre áreas de alta renda e baixa renda e seus efeitos na resiliência comunitária. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 11, n. 20, p. 215-241, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RBDU.v11.i20.ART08.BA

---