

# A "CIDADE DE AUSÊNCIAS" E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO: ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO PAC/UAP EM COMUNIDADES DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO (SALVADOR/BA)<sup>1</sup>

*The "City of absences" and the public policies of urbanization: analysis of the implementation of the PAC/UAP in communities of the Railway Suburb (Salvador/BA)*

André Augusto Araújo Oliveira  
Universidade Católica de Salvador (UCSAL), Salvador, BA,  
Brasil

Aparecida Netto Teixeira  
Universidade Católica de Salvador (UCSAL), Salvador, BA,  
Brasil

## Informações do artigo

Recebido em 28/10/2023

Aceito em 09/12/2023

doi: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2023.n260.p463-490>

Copyright (c) 2023 André Augusto Araújo Oliveira e Aparecida Netto Teixeira.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Você é livre para:

**Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer meio ou formato.

**Adaptar** — remixar, transformar e construir sobre o material para qualquer finalidade, mesmo comercialmente.

## Como ser citado (modelo ABNT)

OLIVEIRA, André Augusto Araújo;  
TEIXEIRA, Aparecida Netto. A "Cidade de ausências" e as políticas públicas de urbanização: análise da implantação do PAC/UAP em comunidades do subúrbio ferroviário (Salvador/BA). **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. Salvador/Recife, v. 48, n. 260, p. 463-490, set./dez., 2023.  
DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2023.n260.p463-490>

## Resumo

O objetivo do trabalho é realizar uma análise crítica do projeto de urbanização implantado pelo governo do Estado da Bahia, com recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP), tendo como objeto de estudo três comunidades localizadas no Subúrbio Ferroviário de Salvador/BA, que compõem a "cidade de ausências", que se refere a uma realidade urbana marcada por lacunas e vazios significativos, tanto físicos, quanto sociais. As categorias de análise utilizadas são a ausência, a invisibilidade e o silêncio/silenciamento, e o referencial teórico está baseado em uma abordagem decolonial a partir de autores como Santos (2002), Mbembe (2014), Negri (2006) e Prandi (2001). A metodologia fundamentou-se em pesquisa exploratória qualitativa, com a realização de entrevistas e aplicação de questionários aos moradores e a representantes das empresas contratadas. A partir daí, foi realizada a análise das narrativas e memórias sobre o projeto e implantação das obras de urbanização. Como resultados tem-se que apesar da implementação do Programa nas comunidades ter resultado em algumas melhorias, deve-se considerar que as vozes das pessoas continuam abafadas por técnicos e técnicas do Estado, ou de empresas privadas, que silenciam e invisibilizam estas comunidades.

**Palavras-chave:** Urbanização de assentamentos populares. Programa de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP). Habitação social. Políticas públicas.

## Abstract

The aim of this work is to perform a critical analysis of the urbanization project implemented by the government of the State of Bahia, with federal resources from the Growth/Urbanization of Precarious Settlements (PAC/UAP) Acceleration Program having, as a study object, three communities located in the Railway Suburb of Salvador/BA, which make up the "city of absences" that describes an urban reality marked by significant gaps and voids, both physical and social. The categories of analysis that are used are absence, invisibility and silence/silencing, and the theoretical reference is based on a decolonial approach from authors such as Santos (2002), Mbembe (2014), Negri (2006) and Prandi (2001). The methodology was based on an exploratory and qualitative research, with interviews and application of questionnaires to residents and representatives of the contracted companies. From there, the analysis of narratives and memories about the project was implemented, together with the implementation of the works of urbanization. As a result, we can see that despite some improvements due to the implementation of the Program within the communities, we must consider that the voices of people involved remain drowned out both by state technicians and techniques, and private companies, which silence these communities and turn them invisible.

**Keywords:** Urbanization of popular settlements. Growth/Urbanization of Precarious Settlements (PAC/UAP) Acceleration Program Social housing. Public Policies.

<sup>1</sup> O artigo é resultado de pesquisa de mestrado acadêmico defendida em 2022 por André Augusto Araújo Oliveira.

## INTRODUÇÃO-

As metrópoles brasileiras são caracterizadas por variadas formas de exclusão e segregação, sendo palco e pauta de disputas e relações conflituosas, com distintos projetos de poder e intervenções urbanas autoritárias, com a amplificação das tensões sociais que se traduzem na luta por moradia, particularmente da população de menor renda, com a consequente constituição da “cidade de ausências”, que se refere a uma realidade urbana marcada por lacunas e vazios significativos, tanto físicos quanto sociais. Essas ausências podem se manifestar de diversas maneiras, como espaços urbanos abandonados ou subutilizados, infraestrutura deficiente, falta de serviços públicos essenciais e segregação socioespacial. Além de criar barreiras físicas e sociais na cidade, estas ausências também refletem desigualdades e injustiças sistêmicas que marginalizam certos grupos populacionais e privam os residentes de acesso a oportunidades e recursos vitais. A “cidade de ausências” é, portanto, um símbolo de exclusão e negligência, onde as vozes e necessidades das comunidades mais vulneráveis são frequentemente ignoradas ou silenciadas.

Apesar da intensa dinâmica social e cultural e das fortes redes de solidariedade na “cidade de ausências”, não há como negar o enorme passivo relativamente às carências de infraestrutura urbana, com demandas históricas e crescentes de políticas e projetos de urbanização (Denaldi, 2003). Entretanto, as políticas públicas de urbanização e/ou de regularização fundiária no Brasil, ainda impregnadas pela visão hegemônica, principalmente nas áreas mais consolidadas, de um modo geral, ainda não são satisfatórias.

Nesse contexto, a perspectiva de integração da favela à cidade pode ser considerada como uma imposição autoritária de uma estética que busca formalizar e uniformizar os espaços urbanos (Jacques, 2001), através de um planejamento que resulta da aplicação equivocada de políticas, programas e leis urbanísticas, que deveriam garantir aos indivíduos dessas comunidades o acesso à cidade, mas não o fazem. Conforme afirmam Coelho e Marques (2019, p. 137) é fundamental que o “planejamento urbano brasileiro se desvencilhe de sua origem eurocêntrica que silencia as relações coloniais que persistem e que contribuem para a espacialização do racismo institucional”.

A cidade de Salvador/BA, objeto deste estudo, apresenta a maioria da população composta por pessoas pretas e pardas, com profundas desigualdades raciais no espaço

urbano, resultado de um acanhado desenvolvimento econômico e extensos problemas sociais, particularmente em relação à carência habitacional e condições de moradia. Nesse último, registram-se diversas ocupações coletivas, que foram se ampliando ao longo dos anos, com poucas intervenções do poder público na qualificação destas áreas. (Silva e Pereira, 2015; Carvalho, 2020; Gordilho-Souza, 2000). A primeira favela da cidade - Corta-braço surgiu em 1946 no bairro da Liberdade, e posteriormente, Alagados, na Península de Itapagipe. (Brandão, 1978; Pedrão, 2005). Posteriormente, no final da década de 1960 e início da década de 1970, muitas comunidades foram deslocadas de seu local de moradia em decorrência da implantação, pelo poder público, de projetos viários concebidos ainda na década de 1940 pelo Escritório de Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS).

No tocante à qualificação do ambiente construído, a partir de 2007, vultosos recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP) foram aplicados em projetos de urbanização em todo o país, mediante repasse aos estados e municípios (BRASIL, 2014). O município de Salvador recebeu o aporte de aproximadamente R\$ 310 milhões de reais em investimentos, a serem viabilizados mediante 10 (dez) contratos para repasse ou financiamento (Mourad, Silva, Teixeira, 2018). Entretanto, para além do volume de recursos aplicados, cabe questionar a qualidade destas intervenções, bem como se as mesmas atenderam às demandas dos moradores, e ainda se as intervenções se deram de maneira excludente e invisibilizadora.

Neste contexto, o objetivo do presente artigo é analisar o projeto de urbanização implantado pelo governo estadual com recursos do PAC/UAP, a partir de uma perspectiva crítica e decolonial do planejamento urbano, em três comunidades localizadas no Subúrbio Ferroviário (Salvador/BA), mediante as categorias de ausência, invisibilidade e silenciamento.

O Subúrbio, de acordo com o Censo do IBGE (2022), é formado por 22 bairros populares, que concentram manifestações da cultura afrodescendente, com aproximadamente 600 mil habitantes, em sua maioria negros, pobres e com baixa escolaridade, apresentando riscos e vulnerabilidades sociais como expressões latentes da desigualdade social. Historicamente, no início do processo de colonização portuguesa, os cidadãos se instalaram neste território e ali construíram engenhos e igrejas onde, posteriormente, foram surgindo casas de veraneio. Atualmente, o mesmo está associado não só à pobreza, mas, também à marginalidade. Além disso, ainda que tenha ocorrido avanços

e transformações ao longo do tempo, ainda há muitos problemas no que se refere à mobilidade, acessibilidade e segurança pública.

Neste território estão localizadas as comunidades do Alto do Bom Viver, Bananeiras e Maria Isabel, enquadradas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Salvador, 2016). São caracterizadas por áreas de encostas, com graves problemas de acessibilidade e deslizamento de terra.

A metodologia adotada está fundamentada em pesquisa exploratória qualitativa, mediante visitas ao local, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários online com moradores locais, bem como representantes da CONDER (Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia) e das empresas contratadas para a execução das obras de urbanização, abrangendo questões acerca do processo de elaboração e implantação do projeto, bem como sobre a qualidade das obras realizadas e a relação entre a comunidade, o poder público e as empresas contratadas. O caminho metodológico baseou-se, portanto, na percepção dos moradores como protagonistas de sua própria história e de seu devir, a partir das vozes muitas vezes silenciadas pelos diversos agentes. Optou-se pela pesquisa em modo online considerando-se ter sido realizada em 2021, em período crítico da pandemia do Covid-19.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, incluindo a presente introdução. A segunda seção aborda os conceitos de ausência, invisibilidade, silêncio e silenciamento no contexto da resistência das comunidades, face à intervenção autoritária do governo do Estado da Bahia. A terceira seção aborda uma breve contextualização acerca do PAC/UAP e do processo de implantação nas comunidades estudadas do Subúrbio Ferroviário. Na quarta e última busca-se estabelecer as relações entre as categorias de análise, as narrativas dos moradores e os discursos das empresas e órgão público sobre o projeto e realização das obras de urbanização. Deste modo, espera-se contribuir com novas perspectivas de análise dos processos de urbanização de assentamentos populares, a partir de uma abordagem decolonial, com o acionamento de outros campos do saber.

## AUSÊNCIA, INVISIBILIDADE, SILÊNCIO E SILENCIAMENTO

Nesta seção buscar-se-á compreender, como os conceitos de ausência, invisibilidade, silêncio e silenciamento, têm operado e implicado na construção ou reconstrução de significados. Com isso buscar-se-á elaborar uma discussão acerca destes elementos conceituais que estão na chave das discussões sobre a participação e responsabilização do Estado na garantia dos direitos à cidadania. Trata-se pois, de investir em uma abordagem que dialogue com outras epistemes, de modo a fazer delas mais um espaço de reflexão sobre a participação e a emancipação social.

### *Ausência*

Dentre as várias definições comuns à palavra ausência, em geral, estão significados como a inexistência, a falta, ou a carência. Segundo Boaventura de Souza Santos (2002), o que "não existe", na realidade, foi produzido para permanecer oculto, através de relações sociais injustas e predatórias. Conforme explicitado pelo autor trata-se da necessidade de se proceder a uma "sociologia das ausências", nomeando os agentes e os saberes marginalizados no intuito de dar-lhes credibilidade, estatuto de existência legítima enquanto tal, transformando "objectos impossíveis em possíveis e com base neles transformar as ausências em presenças" (Santos, 2002, p. 246). Portanto, esta sociologia se encarrega de demonstrar que os conhecimentos ou modos de ser e estar no mundo que não conhecemos, ou mesmo aqueles que para nós não existem, foram e são ativamente produzidos para essa inexistência.

O autor procura demonstrar que isso implica em perceber que a ausência se constitui num artifício que permite a naturalização da desigualdade entre indivíduos supostamente mais qualificados e aquela população considerada desqualificada. Este artifício aparece como resultado de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos; onde a cidadania de uns é distinta daquela de outros, assim como também são distintos seus direitos, suas oportunidades e seus horizontes.

Nesse sentido, a ideia de ausência carrega muitos significados relacionados à falta de protagonismo. Para Boaventura de Souza Santos há a necessidade de, em estudos que pensem as estruturas sociais, considerar o fator experiência como preponderante, afinal, "a

experiência social em todo o mundo é muito mais ampla e variada do que o que a tradição científica ou filosófica ocidental conhece e considera importante.” (SANTOS, 2002, p. 32).

Imaginemos uma comunidade localizada na periferia de Salvador, que precisa reformar uma escada que liga a comunidade ao bairro localizado na parte superior, onde a maioria dos moradores utilizam o transporte público e se locomovem para as suas atividades. Na comunidade já existem duas escadas, mas estão em péssimas condições, o que faz com que os moradores usem uma terceira alternativa, uma ladeira de barro um pouco mais distante. A demanda primária da comunidade é a reforma das escadas, mas o Estado resolve pavimentar a ladeira, com a justificativa que a deixará mais segura, já que em dias de chuva o barro pode escorrer, causando acidentes.

O que podemos notar é que o desencontro entre os projetos de urbanização do Estado e as demandas e expectativas dos moradores, na prática, revela uma desconexão significativa entre as políticas públicas e as realidades locais das comunidades urbanas marginalizadas. Enquanto os projetos governamentais muitas vezes priorizam objetivos de desenvolvimento urbano, baseados em critérios técnicos e administrativos, as demandas e expectativas dos moradores muitas vezes se concentram em necessidades imediatas e tangíveis. Essa discrepância pode resultar em projetos que não atendem plenamente às necessidades da comunidade, levando a um sentimento de descontentamento e frustração entre os moradores. Além disso, a falta de participação efetiva dos residentes no planejamento e implementação dos projetos pode contribuir para a perpetuação do desencontro, pois as soluções propostas pelo Estado podem não refletir adequadamente as preferências e aspirações daqueles que serão diretamente afetados por elas.

Certamente, essa será uma ação ineficiente, e essa ineficácia demonstra dois fatores importantes: - a falta de escuta por parte do Estado acerca das reais demandas que a comunidade apresenta; e - a ausência de espaço para a devida participação dos moradores nas ações que são promovidas dentro da sua própria comunidade. O que acontece ao final de uma ação como essa é a insatisfação dos moradores com o trabalho realizado.

O Estado, que deveria atuar na garantia dos direitos dos cidadãos, tem se mostrado por vezes falho no que tange à presença, tanto física quanto simbólica, em determinadas comunidades, principalmente aquelas compostas por população de baixa renda, e, em sua maioria, constituída de afrodescendentes. Afinal, o espaço de construção e avanço das políticas públicas, que dão garantia e asseguram o exercício completo da cidadania precisa

ser de construção comum e coletiva.

Assim, a ausência, tanto de escuta, quanto de participação, se mostra como parte determinante na ineficiência de determinadas ações desenvolvidas pelo Estado. Nesse contexto, a palavra ausência passa a representar mais do que simplesmente um espaço vazio, e deixa de estar reduzida à ausência física, significados comumente atribuídos à palavra por si, mas à uma série de violências que se firmam a partir dessas faltas, e que estão sendo autorizadas se garantida a manutenção dessas estruturas.

É nesta perspectiva que definimos o termo “cidade de ausências” que aqui, se traduz na construção do que conhecemos de um modo geral como favela, com o entendimento de que as intervenções urbanas empreendidas pelo poder público, de um modo geral, desconsideram os seus habitantes como agentes sociais dinâmicos, que produzem o seu cotidiano através das lutas, reivindicações e memórias, ou seja, de sua experiência social.

### *Invisibilidade*

A invisibilidade nas sociedades ocidentais costuma vir acompanhada de um elemento contido nas formas de colonização, responsáveis por impregnar o *modus operandi* que faz parte daquele corpo passível de dominação, como o termo raça. A construção histórico-social deste termo impede o abandono do mesmo, o que poderia implicar na negação da relação de poder e dominação de determinadas culturas e povos sobre outros.

Na introdução do livro “Crítica da razão negra”, Achille Mbembe, quando propõe analisarmos o que ele chama de Devir negro, afirma que:

[...] o pensamento europeu sempre teve tendência para abordar a identidade não em termos de pertença mútua (co-pertença) a um mesmo mundo, mas antes na relação do mesmo ao mesmo, de surgimento do ser e da sua manifestação no seu ser primeiro ou, ainda, no seu próprio espelho. Em contrapartida, interessa compreender que, como consequência directa desta lógica de autoficção, de autocontemplação e, sobretudo, de enclausuramento, o Negro e a raça têm significado, para os imaginários das sociedades europeias, a mesma coisa. (Mbembe, 2014, p. 20).

Assim, o autor sintetiza algumas questões que envolvem a colonialidade, a raça e as

identidades construídas a partir das relações conflituosas entre esses elementos. Em linhas gerais, o filósofo aponta a importância de compreendermos que a construção de processos de invisibilidade tem as suas raízes na própria percepção de raça construída pelo pensamento europeu.

Nos processos de colonização sob os quais esses grupos foram submetidos, com o uso da violência, lá estavam à desumanização e a invisibilidade versando sobre comportamentos comuns, funcionando quase que como pares, ou seja, como que possuindo igual significado. Não ser visto, imprime característica de quem está invisível ou invisibilizado; e não ser lembrado, portanto, imprime característica de quem já foi esquecido.

Os estudos decoloniais, empenhados em questionar e abalar as estruturas impostas pela modernidade, trabalharam diretamente na reestruturação das identidades dos indivíduos pertencentes a esses grupos, afinal, uma das principais feridas causadas pela invisibilidade é a desidentificação, fratura aberta no campo da construção das identidades, tanto individuais, quanto coletivas.

Os grupos entregues à invisibilidade, conseqüentemente entregues à marginalização, precisaram construir agendas de luta que agissem diretamente na garantia de ter os direitos constitucionais assegurados, bem como a sua humanidade respeitada, de modo a criar espaços cada vez menos refratários aos seus corpos.

No Brasil, segundo Fonseca (2000), o regime escravocrata bem como o período pós-abolição, partindo da falta de políticas de inclusão racial, somados ao projeto de nação brasileira que se empenhou num apagamento do elemento raça das discussões sociais, bem como, mais tarde, a construção do mito da democracia racial, foram elementos determinantes no aprofundamento dos abismos sociais no país.

Silva (2001, 2003, 2005); Silva et al. (2007), apontam que no desenvolvimento da política social brasileira tem-se um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente, de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população, o que se aplica também às políticas urbanas. De modo geral, o planejamento urbano no Brasil é incapaz de incorporar os conflitos inerentes à sociedade e as disputas entre seus diferentes agentes. Some-se a isso a “neutralidade racial” constante na maioria destas políticas, a qual, segundo Coelho; Marques (2019, p. 141) “contribui para a persistência das colonialidades. E, ainda, é preciso compreender de que forma o direito legitima e naturaliza o racismo institucional, ou como a política urbana ao tentar ser racialmente neutra também beneficia a

perpetuação da linha racial”.

### *O silêncio como espaço de poder e o silenciamento como estratégia de dominação*

Na cosmogonia iorubá, o silêncio se inscreve como um elemento importante na relação entre aprender e ensinar. Algumas vezes, acompanhado de uma concepção de segredo, se soma a outros significados e torna-se um signo polissêmico. Em sua afirmação, Prandi (2001, p.18/9) afirma que os mitos continuam presentes nas explicações da criação através da composição dos atributos dos orixás (deuses iorubá), na justificativa religiosa, que são muito presentes no cotidiano do candomblé.

A compreensão do silêncio como um espaço de poder parte, primordialmente, das experiências contidas num espaço comum a essas concepções, que apesar de estarem inseridos numa tradição oral, têm a ver com o desapego da essencial necessidade de uma linguagem verbal, presente na experiência de pessoas de candomblé, por exemplo. Para Silveira (2004), essa relação da palavra e do silêncio com o candomblé é tomada na capacidade de instaurar um espaço de concretização de uma pedagogia, que nesse caso, assim como a religiosidade, tem filiação africana.

Desse modo, o silêncio, para além das concepções encontradas nas epistemologias baseadas em reflexões ocidentais, “[...] é instituído como discurso, à medida em que ele evoca sentidos e é regulado, nas relações entre os indivíduos, por regras próprias e estratégias discursivas bem definidas” (Silveira, 2004, p. 32). Além disso, a experiência contida nos terreiros de candomblé, na diluição do sentido enrijecido do aprender, que não fica restrito àquele que está numa posição hierarquicamente superior, dá ferramentas epistêmicas para que, outros espaços que se pensam enquanto lugares de produção de conhecimento refaçam as suas práticas e incluam no seu cotidiano alguns dos saberes que estão deslocados das lógicas eurocêntricas.

O escritor e geógrafo soteropolitano Itamar Vieira Júnior escreveu um romance que mais tarde viria a ganhar o prêmio Laya, em Portugal, e o Jabuti, no Brasil, o “Torto arado”, trazendo para a cena da literatura brasileira uma narrativa forte e dinâmica, onde as personagens estão vivenciando conflitos reais, marcados pela pouca participação e responsabilização do Estado. Na narrativa do romance, o acidente que terminou por cortar a língua de uma das personagens, assim como a experiência do jarê, uma religião também de

matriz africana, marcam um entendimento do silêncio por uma via pedagógica e como espaço de poder.

Desse modo, alinhando a narrativa de Itamar Vieira Júnior e o pensamento de Silveira (2004), é possível entender o silêncio enquanto espaço de potencialidade. A ausência de uma linguagem material, experiência avessa à tradição oral, muito presente nas comunidades negras e nas religiões de matriz africana, ajusta o olhar para uma linguagem que é produzida a partir da omissão das palavras, que propõe, de maneira primordial, a mobilização dos lugares de aprendizagem. Como numa pedagogia transgressora, os envolvidos na relação ensino e aprendizagem constroem uma relação de multi-conhecimento. A tomada de posse dessa aquisição, por sua vez, denota propriedade legítima no traquejo dos saberes que são empenhados a favor de uma comunidade.

Nas comunidades de Bom Viver, Bananeiras e Maria Isabel, verifica-se a luta constante dos moradores em serem ouvidos, e sua resistência na busca da garantia dos seus direitos. A utilização do silêncio como poder pode ser constatado quando um dos moradores, que é mestre de obras, em desacordo com os encaminhamentos adotados por técnicos da empresa contratada para a realização das obras, buscou por várias vezes participar das intervenções, com um olhar prático do fazer de sua profissão, e com a experiência de viver e ser um dos fundadores da comunidade. Entretanto, o morador, não tendo sido procurado, utilizou-se do silêncio, e se manifestou apenas quando foi solicitado.

O silenciamento, por sua vez, deve ser compreendido de outra forma. Podemos entendê-lo como uma ação sobre o outro, como uma estratégia de imposição do silêncio, que no âmbito de correlações de força, pode ter ou não êxito, a exemplo das ações dos poderes assimétricos do tráfico e do Estado. Um dos silenciamentos que atuam nos processos de subjetivação dos sujeitos se refere ao silenciamento histórico. É importante a compreensão de que a história se produz, ou melhor, é eminentemente contada e produzida apenas por um lado, quase sempre eurocentrado, embranquecido e, porque não dizer burguês, que determina através do discurso, o silenciamento de homens e mulheres negras, indígenas ou ainda afroameríndias, pobres que se tornam sujeitos invisibilizados, silenciados, ausentados de sua própria história.

Destarte, o silêncio faz parte de uma ação discursiva, ou melhor, o silenciamento dos povos pauperizados, sobretudo, dos negros, em um processo de constituição da história do branco europeu, como um produto discursivo a partir da sua perspectiva. Não é que o lugar

de um grupo na história se fez independente do outro; estes lugares de silenciamentos, visibilidades e invisibilidades se deram nas relações discursivas entre estes dois grupos. Contudo, se deram e se dão em um momento em que as relações de força e poder tendem para uma visão de mundo histórica que naturaliza a escravidão e a subjugação do outro como forma de transformação histórica e da sociedade.

Ao tocarmos na relação silêncio e silenciamento, estamos querendo mostrar a força que estes apresentam e que a ausência de um produz o outro, haja vista estarem intimamente interligados, pois o fazer calar atua fortemente nas relações de dominação. Neste sentido, o universo em que o silenciamento está inserido, apesar de não ser diretamente observável, é completamente disponível à (in)visibilidade daquilo que existe, mas não pode ser visto.

No que tange à segurança pública e a violência estatal sobre territórios vulnerabilizados e marginalizados, estas são questões que aprofundam as desigualdades sociais e ampliam as lacunas de justiça e proteção nos centros urbanos. Em muitas regiões, especialmente em áreas periféricas e comunidades de baixa renda, a presença policial é inadequada ou, em alguns casos, exacerbada por práticas abusivas e arbitrárias. A falta de policiamento eficaz muitas vezes deixa essas áreas à mercê da criminalidade e da violência, contribuindo para um ciclo de insegurança e medo entre os moradores. Além disso, a violência estatal, que inclui abusos de poder por parte das forças de segurança, como brutalidade policial e execuções extrajudiciais, agrava ainda mais o sofrimento das comunidades vulneráveis, minando a confiança nas instituições estatais e prejudicando o tecido social dessas localidades. Além disso, políticas de segurança pública devem ser orientadas pela busca da equidade e da justiça social, priorizando o fortalecimento dos laços comunitários.

Segundo Achille Mbembe (2018), a ausência de segurança pública e a violência estatal sobre territórios vulnerabilizados e marginalizados são fenômenos intrinsecamente ligados à lógica do necropoder, um conceito que descreve o exercício do poder estatal sobre corpos que são considerados descartáveis ou dispensáveis pela sociedade. Mbembe reconhece no racismo o modelo exemplar do que chama de “tecnologia destinada ao exercício do biopoder” (2018, p. 18). Nesse contexto, os territórios marginalizados se tornam zonas de exceção, onde as leis e os direitos são sistematicamente suspensos em nome da manutenção da ordem e do controle social.

A ausência de segurança pública nessas áreas não é apenas resultado da negligência estatal, mas também de uma forma específica de violência institucionalizada que visa subjugar e controlar populações inteiras. A violência estatal, por sua vez, assume diversas formas, incluindo a brutalidade policial, a criminalização da pobreza e o uso excessivo da força contra manifestações populares. Para Mbembe, essa violência não é apenas física, mas também simbólica, moldando as subjetividades e as experiências dos habitantes desses territórios.

#### A IMPLANTAÇÃO DO PAC-UAP E SEUS DESDOBRAMENTOS EM COMUNIDADES DO SUBÚRBIO FERROVIÁRIO (SALVADOR/BA)

Criado em 2007, no governo do presidente Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi implementado pelo Ministério das Cidades, que nasceu da luta de reivindicação dos movimentos sociais pela reforma urbana. O PAC tinha como finalidade a implementação e promoção do sistema de energia e logística no país, bem como projetos e obras de infraestrutura social e urbana. Neste último, o Programa contou com grande investimento destinado ao setor habitacional e de saneamento, o que tornou possível executar a política nacional de urbanização de grandes favelas, localizadas nas principais cidades e regiões metropolitanas do Brasil.

O Programa buscou priorizar a manutenção da população no local, visando promover melhorias nessas áreas e preservar as relações sociais e de trabalho que as pessoas já possuíam. (Brasil, 2010). Foi implantado em duas fases: na primeira, entre os anos de 2007 e 2010, foi criada a modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC/UAP), que fazia parte do eixo Infraestrutura Social e Urbana; na segunda, entre os anos de 2011 e 2014, essa modalidade passou a compor o eixo do Programa Minha Casa Minha Vida. Neste contexto, as intervenções abrangem projetos complexos, a exemplo da implantação de grandes obras de drenagem e recuperação de áreas de mananciais, resultando na ampliação da escala de intervenção, e em especial, na realização de processos de urbanização completa em vários assentamentos na cidade.

É importante destacar que o PAC-UAP surgiu em um contexto de acúmulo de experiências municipais e federais em intervenções de urbanização de assentamentos

populares, incorporando conhecimento de iniciativas anteriores sobre a qualidade dos projetos, participação popular, planejamento e soluções urbanísticas (Brito, 2015; Bianco, 2011). Dessa forma, quando o tema começou a ser debatido no âmbito federal, a visão da política de urbanização de assentamentos populares já havia se transformado, de iniciativas pontuais e emergenciais para soluções integradas, que conciliavam demandas urbanas, sociais e ambientais e favoreciam a integração da favela à cidade (Denaldi, 2003).

O Programa marcou um novo momento da política de urbanização de assentamentos precários no Brasil. O governo federal, pela primeira vez, destinou recursos volumosos para esta política, possibilitando a ampliação da escala de intervenção e o desenvolvimento de soluções urbanas integradas (Denaldi et al, 2016; Brito, 2015). Entre 2007 e 2009, no que se convencionou chamar de PAC 1, foram contratados 3.113 empreendimentos de urbanização de assentamentos populares, correspondendo a investimentos de R\$ 20,8 bilhões (Brasil, 2014, p. 192).

A relevância dos resultados alcançados pelo PAC é indiscutível, se considerarmos o panorama do desenvolvimento urbano anterior ao surgimento do programa e as reivindicações através de luta popular, ainda que muitas obras não tenham sido até então concluídas. Deve-se considerar que algumas comunidades nunca haviam sido contempladas com programas governamentais de urbanização.

Em Salvador, o PAC-UAP representou a maior intervenção pública em urbanização de assentamentos populares, tanto em termos da abrangência territorial, quanto ao volume de recursos financeiros aplicados, com investimentos em infraestrutura, habitação e equipamentos comunitários. Segundo Mourad, Silva e Teixeira (2018, p. 199) deve-se “considerar que até 2005, as intervenções em assentamentos populares ocorreram de maneira fragmentada e pontual, tendo como exceção a urbanização de Alagados, que desde a década de 70 vem sendo realizada”. Ainda segundo as autoras, o Programa abrangeu “aproximadamente 80 mil moradores, o que representa atendimento a 9% da população total dos assentamentos populares no município”. (Mourad, Silva e Teixeira, 2018, p. 200/4). Foram firmados nove contratos entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado da Bahia, por meio da Conder (Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia), e apenas um com a Prefeitura do Municipal de Salvador, através da Superintendência de Obras Públicas (Sucop), abrangendo 16 (dezesesseis) assentamentos.

A pesquisa abrangeu a análise da implantação do Programa em três comunidades

de Salvador, definidas como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social). A comunidade do Alto do Bom Viver está localizada no bairro Boa Vista e São Caetano, e conta com 754 famílias. A comunidade de Bananeiras conta com aproximadamente 1.100 famílias. A comunidade de Maria Izabel está situada entre os bairros de Boa Vista de São Caetano e Lobato, sendo constituída principalmente por marisqueiros/as e pescadores que sobreviviam desse ofício, tendo como local de trabalho a praia do Lobato. A comunidade já sofreu com constantes deslizamentos de terra, tendo o primeiro ocorrido em 1989, causando muitas mortes e com muitas casas soterradas. Em 2015, em outro evento de deslizamento de terra, 40 famílias ficaram desalojadas por mais uma vez, nesta sem vítimas fatais. (Figuras 1 e 2).

Figura 1 – Alto do Bom Viver



Fonte: Teixeira (2018).

Figura 2 – Maria Isabel - CONTENÇÃO DE ENCOSTAS



Fonte: Teixeira (2020).

## AS NARRATIVAS E OS DISCURSOS SOBRE O PAC-UAP NAS COMUNIDADES DE ALTO DO BOM VIVER, BANANEIRAS E MARIA ISABEL

Nesta seção, serão analisadas as narrativas dos moradores, os discursos das empreiteiras e do governo do Estado, através da Conder, a partir da aplicação das entrevistas e questionários online. A realização da pesquisa buscou respeitar a investigação feita à luz fatos, dados, relações e elementos que não percebemos no cotidiano.<sup>2</sup>

Inicialmente foi realizada visita às comunidades explicando do que se tratava a pesquisa, conversando com os moradores sobre o PAC-UAP, bem como sobre o desenvolvimento da pesquisa. Registra-se a dificuldade sobretudo, no que diz respeito ao acesso a uma das comunidades para aplicação das entrevistas e questionários, fazendo-se necessário a autorização do poder local da “facção” (“tráfico”). Nas comunidades foram obtidas 112 respostas, das quais 94,6% dos entrevistados/as são residentes no local. Os 5,4% restantes, apesar de não residirem, informaram que tem parentes que residem nas comunidades pesquisadas ou em localidades próximas às mesmas.

### *As narrativas dos moradores*

Nas comunidades pesquisadas as intervenções urbanísticas referem-se à acessibilidade (melhorias na escadaria de acesso às comunidades); implantação de corrimão nas escadarias existentes; contenção de encostas; pavimentação de ruas (Bananeiras); construção de praça (Maria Izabel); mobilidade (implantação do projeto VLT/Monotrilho, qualificação dos transportes urbanos - ônibus e micro-ônibus, vans). Entretanto, as obras ainda estão inconclusas, o que significa total descaso e desrespeito com as comunidades.

Nas entrevistas realizadas relativamente à opinião sobre as obras de urbanização realizadas pelo governo do Estado da Bahia, identificou-se como um dos principais problemas a ausência de diálogo do governo do Estado com a comunidade, através da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), invisibilizando a voz

---

<sup>2</sup> A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Católica de Salvador (CEP/UCSAL).

dos/as sujeitos/as locais.<sup>3</sup>

Para os/as entrevistados/as o diálogo entre governo do Estado e comunidade sempre foi excludente, muitas vezes invisível, o que só (re)afirma o entendimento de que o Estado ao implantar os projetos nos assentamentos populares, previamente definidos e elaborados, não considera a voz da comunidade. Segundo os entrevistados,

o governo deveria levar mais em consideração a opinião dos moradores da comunidade. Nos últimos anos esse dialogo tem ocorrido com mais frequência quando é implantado algum tipo de obra na comunidade, porém ainda precisa ser mais objetivo e claro. (Entrevistado 1).

Eu vejo que essas obras são meramente eleitoreiras, não atendem as necessidades das comunidades; eles precisam ouvir a comunidade antes de implantar um determinado projeto. (Entrevistado 2).

Esta ausência de diálogo também se dá na relação entre comunidade e empresas contratadas por licitação para a execução das obras. Conforme relato da entrevistada 4, estas empresas não estabeleceram diálogo e nem apresentaram e discutiram o projeto implantado de forma apropriada. Ressalta ainda que essa dificuldade se dá por conta da grande quantidade de empresas que participaram da execução da obra. Segundo a moradora:

já é a quinta empresa a vir fazer serviço aqui. Muitas vezes, os trabalhadores que estão na obra nem sabem o que responder a gente, por que eles não sabem de nada, mesmo. As empresas colocam até umas meninas legais, as assistentes sociais, mas elas entram com medo, também aqui. (Entrevistada 4).

O entrevistado 5 afirma que “a falta de diálogo demonstra desrespeito com a população. Os projetos e programas já são poucos e, quando existentes, não se adequam a realidade local”. (Entrevistado 5). Essa falta de diálogo resulta, por um lado, na falta de assistência e de informação sobre as obras por parte do órgão público, e de outro na

---

<sup>3</sup> Deve-se registrar que esse descompasso entre os projetos de urbanização e as demandas e expectativas de moradores pode ser observado também em outras obras urbanas de mobilidade na cidade de Salvador, inclusive em localidades com população de maior faixa de renda, a exemplo do projeto que vem sendo implantado do sistema de ônibus de trânsito rápido (BRT).

insegurança dos moradores em relação as obras e sua conclusão.

Pode-se pois afirmar que, de um modo geral, tanto as empresas que estavam na execução dos contratos, como o órgão estatal, tinham a mesma forma de apropriação do território em relação aos moradores da “cidade de ausências” ou seja, o uso da invisibilização das vozes, o silenciamento, o ausentamento, gerando a exclusão.

A ausência do Estado em relação às políticas públicas inclusivas e para a cidadania é uma questão que reflete a falha sistemática das autoridades governamentais em garantir o pleno acesso aos direitos e oportunidades para todos os cidadãos. Essa ausência se manifesta de diversas formas, desde a falta de investimento em serviços básicos, como saúde, educação e transporte, até a negligência na promoção de políticas que abordem as desigualdades sociais e econômicas. Em muitos casos, comunidades marginalizadas e vulneráveis são deixadas à própria sorte, sem acesso adequado a serviços públicos essenciais ou apoio governamental para melhorar suas condições de vida. Essa ausência de políticas inclusivas e voltadas para a cidadania perpetua ciclos de pobreza, exclusão social e injustiça, minando os princípios fundamentais da democracia e dos direitos humanos.

Nesse contexto, a palavra ausência passa a representar mais do que simplesmente um espaço vazio, e deixa de estar reduzida à ausência física, significados comumente atribuídos à palavra por si, mas à uma série de violências que se firmam a partir dessas faltas, e que estão sendo autorizadas se garantida a manutenção dessas estruturas.

Essa discussão está, portanto associada aos espaços de participação destes sujeitos nas intervenções promovidas pelo estado, os quais na maioria das vezes, tornam-se espaços de controle, ao invés de espaços de fala e escuta, resultando na ampliação da ineficácia e inadequação de determinados projetos implantados de modo arbitrário, em detrimento das demandas das comunidades.

Esta invisibilidade pode ser constatada na implantação do projeto de urbanização nas comunidades estudadas. De acordo com a entrevistada 3, com idade entre 20 e 30 anos, sua comunidade, dentre as outras participantes da pesquisa, sofre com o “descaso do poder público, de políticas que sirvam de fato ao interesse da comunidade, por esta, ter sido ouvida”. Em sua fala, ela nos traz a realidade de muitas comunidades periféricas que sofrem com as diversas expressões da questão social que as tornam, sobretudo, invisibilizadas e vulnerabilizadas.

A minha comunidade sofre e já sofreu muito com: deslizamento de terra, assassinato de policiais, aumento da violência de todo o tipo e falta de saneamento básico, falta de iluminação pública. E esse monotrilho/VLT não se sabe o que será de nós, se na comunidade terá famílias retiradas, se terá trabalho para quem aqui vive, “mandam a gente entrar no site para se cadastrar para trabalhar mas não informam nada e quem tem dificuldade, faz o que?” (Entrevistada 3).

Outro entrevistado aborda ainda as ações positivas que poderiam ser implantadas visando à inclusão de outros atores da comunidade na elaboração de projetos de urbanização de assentamentos populares - a exemplo das crianças e adolescentes, os “transeuntes”, destacando que o poder público deveria dar-lhes voz, considerando-se serem estes também os excluídos e invisibilizados dentro do grupo maior.

É fundamental termos primeiro acesso às ações primárias as que dão a estrutura fundamental a uma sociedade, segurança, mobilidade urbana, educação, saúde, saneamento básico, equipamentos de lazer e esporte, iluminação pública, acessibilidade dentre outros. Uma parceria entre o poder público, iniciativa privada e a comunidade para tentarmos o máximo igualar a desigualdade presente na sociedade. (Entrevistado 5).

Os abismos sociais causados pela invisibilidade resultam em uma série de violências, que operam de maneira física e/ou simbólica, podendo-se concluir que a mesma, bem como a ausência no âmbito social, implicam em conflitos, que historicamente colocam, ou mantêm, à margem determinados grupos.

Nas comunidades pesquisadas outros problemas foram apontados no que diz respeito à invisibilidade promovida pelo Estado, podendo-se destacar o descaso social, falta de respeito, pouco diálogo e falta de clareza. Ainda na percepção dos moradores, suas narrativas apontam que o poder público poderia ter o apoio das comunidades para ações positivas, baseado em escuta qualificada e acolhedora acerca dos anseios dos moradores relativamente à segurança; melhorias do saneamento básico; realização de mais obras de contenção de encostas; qualificação profissionalizante para os jovens; melhoria na mobilidade e acessibilidade das escadas.

Conforme aponta Fonseca (2000) visibilizar a existência de sujeitos que estão nas curvas do esquecimento, historicamente impregnado na cultura brasileira, simboliza refazer o processo do avesso, já que ele se desenha enquanto um novo paradigma na percepção

social, fundamental para resgatar a história, sem repeti-la.

### *A falácia do espantalho: os discursos das empreiteiras e do governo do Estado da Bahia*

É importante discutirmos inicialmente o significado do termo falácia, relacionado a um raciocínio aparentemente lógico e verdadeiro, mas que apresenta uma falha, apresentando-o como falso. A falácia foi um recurso que Aristóteles utilizou pela Escolástica e pela Demagogia, servindo como figura de linguagem em discursos e temas argumentativos. A palavra falácia tem origem no latim, *fallacia* que traz como significado aquilo que engana ou ilude. Sendo assim, a falácia é sempre algo enganoso. Mas, vale ainda compreender que a construção das “falácias” é feita por raciocínios que aparentemente podem ser corretos, mas, levam a conclusões falsas.

Neste contexto, denomina-se como “falácia do espantalho” os discursos das empresas (empreiteiras) de engenharia que executaram as obras do PAC-UAP, ou mesmo da própria CONDER, considerando-se que esta tem por finalidade deturpar um argumento e (re)utilizá-lo para atacar o interlocutor. Neste caso, o Estado e as empresas buscam deturpar os argumentos dos/as sujeitos/as das comunidades e, com isso, invisibilizam os territórios, reduzindo sua autonomia, sua voz, seu pertencimento e sua presença nos espaços de disputa de poder.

Podemos constatar nas falas dos entrevistados da CONDER que os mesmos acreditam que o trabalho realizado foi de excelência, e que houve a busca de um diálogo acolhedor e participativo junto à população, mas, que não houve tanto progresso, pois o “povo” é que é desinteressado. Para a CONDER, a partir de entrevista realizada com um representante, embora tenha sido encontrado algumas dificuldades durante as obras, houve pactuação e concordância entre a população e o que lhes fora apresentado, então vejamos:

Para a realização de todo trabalho social sempre antes da execução propriamente dita do projeto físico e social, sempre é realizada uma reunião de apresentação do projeto, para que a comunidade se aproprie do trabalho que será executado, e o mais importante o projeto é elaborado baseado nas demandas e solicitações apresentadas pela comunidade. Durante a apresentação caso tenha algum ponto que precisa ser reformulado, ajustado e/ou adequado isso geralmente já é feito no momento inicial do projeto para que sua execução seja realizada conforme alinhamento entre as

partes a comunidade e CONDER. (Entrevistado 6 – representante da CONDER).

É importante, entender que a perversidade no discurso e a responsabilização dos/as sujeitos/as é uma grande falácia dentro do órgão. O que aparece na continuação da entrevista.

Sim, as obras foram definidas de acordo com as demandas da comunidade equando é necessário haver ajustes sempre que possível isso é feito. Por isso o diálogo e a boa relação com a comunidade, lideranças comunitárias, empresa executora do projeto seja do social ou do físico / construtora é tão importante para o andamento do trabalho. A parceria e o bom entrosamento são fundamentais para que o projeto seja executado de forma harmônica com todos os profissionais envolvidos no processo.

No caso em especial de Alto do Bom Viver alguns descompassos de vez em quando pode ocorrer, como é o caso da relocação de algumas famílias para imóvel provisório e estas permanecem por um tempo maior que o previsto inicialmente do cronograma de execução do projeto. Nesses casos a equipe social/CONDER realiza o devido acompanhamento as famílias durante todo o processo, com vistas a solucionar com brevidade questões que ocorrem no decorrer do trabalho. (Entrevistado 6 – representante da CONDER).

Observa-se que nas falas ou na falácia, há a presença argumentativa de que houve a busca e a colaboração, mas, o que de fato ocorreu foi a exclusão dos/as sujeitos/as que residem na “cidade de ausências”, ou melhor, nas comunidades onde buscou-se intervir com a proposta de melhorias. Os moradores, em verdade, sofrem a todo tempo ameaças, exclusões, apagamentos e invisibilizações.

Uma outra entrevista revelou a quantidade de empresas que entraram e saíram da execução do PAC-UAP nas comunidades pesquisadas.

Houve necessidade de mudança de empresas na execução das obras, todas as mudanças estão relacionadas a questões contratuais. As empresas que participaram desse processo foram: Metro Engenharia - 2013; Geosonda 2015 a 2018; Concreta 2020; PAVLOC 2021 a 2022. (Entrevistada 7 – representante da CONDER).

Nesse contexto, como um processo que sofreu tantas mudanças, sobretudo com substituição de empresas, pode ser considerado “bom” para os moradores? O que

constatamos, mais uma vez é a falácia do espantalho, ou seja, aquela que distorce as falas originais e reconstrói sobre ataque às famílias. Ao ser indagada sobre os motivos da mudança das empresas, a entrevistada apresenta da seguinte forma.

No caso da METRO ENGENHARIA e da CONCRETA, os contratos sofreram redução no valor de mais de 25%, o que permite a contratada a rescindir o contrato amigavelmente. Já GEOSONDA, a empresa entrou em recuperação judicial devido a problemas financeiros em outros contratos fora do Estado da Bahia. A empresa não teve condições financeiras de finalizar a obra. (Entrevistada 7 – representante da CONDER).

É importante registrar que a empresa Geosonda foi a que ficou mais tempo e que realizou a maior parte das obras. Será que de fato foram as condições financeiras da empresa que a levaram a ser trocada? Ou foi a redução do valor do contrato imposto pela contratante?

De um lado constata-se a falta de assistência e de informação sobre as obras por parte do órgão público, e de outro a insegurança dos moradores em relação às obras e sua conclusão. De um modo geral, tanto as empresas que estavam na execução dos contratos, como o próprio órgão estatal, tinham a mesma forma de apropriação do território em relação aos moradores da “cidade de ausências” ou seja, o uso da Invisibilização das vozes, o silenciamento, o “ausentamento”, gerando a exclusão.

Segundo os moradores das comunidades pesquisadas, os agentes das empresas contratadas apenas davam notícias de que o projeto beneficiaria muitas famílias. No entanto, em entrevista a uma representante da empresa foram fornecidas as seguintes informações.

Para a realização de todo trabalho social sempre antes da execução propriamente dita do projeto físico e social, sempre é realizada uma reunião de apresentação do projeto, para que a comunidade se aproprie do trabalho que será executado, e o mais importante o projeto é elaborado baseado nas demandas e solicitações apresentadas pela comunidade. (Entrevistada 8 – representante da empresa).

Vê-se que durante o processo de implementação e finalização das obras do PAC-UAP nas comunidades haviam várias queixas: de um lado dos moradores, os ausentes e excluídos do processo de melhoria do seu território, do outro as empresas e o próprio órgão estatal. Para os moradores a dificuldade era não serem enxergados, ou melhor, não serem

vistos ou mesmo respeitados, e para as empresas a dificuldade de entrega de materiais em virtude dos acessos:

As dificuldades que nós tivemos era relacionado ao transporte de materiais e remoção de entulhos, pois certos lugares não há possibilidade de acesso de máquinas (acessos estreitos e longas escadarias) e volume de entulho era muito grande. (Entrevistada 8 – representante da empresa).

Mais uma vez, a culpabilização fica por conta do espaço, ou melhor, do território. A pergunta que se faz é se o estado, através de seus agentes públicos (órgãos e secretarias), bem como das empresas contratadas, de fato não enxergam a segregação socioterritorial existente na cidade, sobretudo, em Salvador. No entanto, é preciso atentar-se para as falas de alguns agentes, que reforça o interesse de se considerar este fenômeno, “a partir do grau espacial ou de concentração territorial das famílias pertencentes a um mesmo grupo, que são definidos segundo critérios socioeconômicos, étnicos, entre outros aspectos”, o que faz com que tenhamos o entendimento de que o Subúrbio é uma área relativamente homogênea, constituída por uma população, em sua maioria, vulnerabilizada.

#### *Análise dos resultados e perspectivas futuras*

As intervenções realizadas nestas áreas com recusos do PAC/UAP concentraram-se em ações pontuais e fragmentadas, muitas vezes dificultando os processos dialógicos com a comunidade, e assim invisibilizando suas vozes. Analisando os dados levantados nas entrevistas e obtidos na aplicação do questionário, e ainda, a partir das conversas realizadas com moradores das comunidades pesquisadas, identificou-se como um dos principais problemas, a falta de diálogo entre a comunidade e o governo e as empresas responsáveis pela implantação dos projetos, resultando em um processo completo e notório de invisibilização e exclusão da voz desses sujeitos, no que diz respeito ao pertencimento e identidade territorial.

Uma outra questão apontada foi a morosidade na execução e no término das obras de urbanização - assim como a ausência de informações sobre a continuidade -, e ainda, a troca de empresas durante o andamento das obras. Seria a causa dessa morosidade na execução das obras a falta de recursos ou a demora dos repasses destes? Poderia ser entendido ainda que a troca das construtoras pela CONDER gerou ainda mais burocracia, em

decorrência dos novos contratos e retomada das obras? Muitas questões, muitos descasos e falta de respeito. Mas, também a certeza da intenção de invisibilizar os sujeitos. Um outro ponto levantado em conversas, e que foram apresentadas nas falas e percepções dos moradores, foi a falta de diálogo frequente com profissionais nas áreas afins do projeto que residem no local, em muitos casos gerando incompatibilidade de projetos

Deste modo, podemos constatar que, a partir das críticas às obras executadas pelo governo do Estado com recursos do PAC-UAP, notadamente, mais uma vez, as lideranças afirmaram seu sentimento de invisibilização e exclusão, haja vista a gestão do trabalho ser muito impositiva, inviabilizando a participação coletiva. O poder público só recorre a comunidade para apresentar uma decisão tomada dentro do gabinete e escritórios das secretarias e das empresas. Fica evidente que o silenciamento e o silêncio causados pela invisibilização e exclusão dos sujeitos nestes processos causam danos e, também geram conflitos.

Vale ressaltar que, a experiência confirma que as intervenções casuísticas tendem sempre a beneficiar as áreas mais ricas, ou seja, mais favorecidos e os atores com maiores recursos, ou ainda com maior influência, comprometendo assim, os territórios e as comunidades mais fragilizadas. Dessa forma, é preciso compreender que só uma perspectiva integrada pode contrariar desequilíbrios e perseguir o interesse coletivo, razão de ser do envolvimento público.

Para enfrentar esse desafio, é fundamental adotar abordagens inclusivas e participativas na gestão urbana, que priorizem a justiça social, a equidade e o desenvolvimento sustentável. Isso requer não apenas intervenções físicas para preencher os vazios urbanos, mas também políticas e práticas que reconheçam e valorizem a diversidade, promovam a coesão social e garantam que todas as pessoas tenham igual acesso aos benefícios da vida urbana.

O processo participativo no PAC/UAP deveria ocorrer em três momentos distintos:

- no início da fase de projeto, definida como a fase pré-obra: o diagnóstico econômico e social seria apresentado à população, incorporando as demandas e necessidades da comunidade;
- durante a execução das principais obras: esse é o momento, em que as informações sobre os trabalhos são fornecidas. Além disso, deveria haver a capacitação dos líderes para mediar conflitos em potencial quando os trabalhos afetassem diretamente os moradores,

especialmente no que tange as remoções; - após a conclusão dos trabalhos: fase de adaptação dos moradores ao novo ambiente urbano. Nesta fase, inclui-se a preparação para o uso dos novos espaços públicos, o processo de regularização fundiária e o término do trabalho social.

No que tange as três comunidades pesquisadas, a participação comunitária e o ativismo político aumentaram, podendo-se constatar que os/as moradores/as buscaram compreender o projeto e as obras que seriam desenvolvidas. Mesmo sendo excluídos e invisibilizados, resistiram e lutaram para serem ouvidos, ao contrário do que sempre é comum e ainda se pratica, o rolo compressor que esmaga e aniquila sonhos e pessoas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa realizada buscamos conectar os temas da ausência, invisibilidade, silêncio e silenciamento relativamente aos projetos implantados pelo PAC-UAP em três comunidades de Salvador, localizadas no Subúrbio Ferroviário. Dessa forma, utilizamos as narrativas e memórias dos moradores sobre as trajetórias vivenciadas pelas comunidades posterior à intervenção do PAC, buscando identificar as relações e conflitos estabelecidos com o poder público e empresas privadas contratadas para a realização das obras. O argumento principal é que, para além da invisibilidade, as comunidades utilizam-se do silêncio como estratégia de poder e de contrapoder na luta por serem ouvidos, gerando, desse modo um potencial transformador e importante a longo prazo, no contexto das lutas por terra, habitação e infraestrutura, acentuando os debates na sociedade.

A participação popular na implementação e planejamento de projetos bem como na gestão urbana é tema recorrente nos meios técnicos e acadêmicos e estatais. Entretanto, no regime democrático representativo, a participação dos cidadãos é limitada, pois a representação significa a alienação do poder a outrem. O processo invisibilizante na “cidade de ausências” assume funções distintas, em relação aos cidadãos. Uma delas é o distanciamento, a brevidade e a escassez de encontros face a face dos agentes internos e externos que constituem os espaços e territórios das cidades que apontam especificidades com relação às formas de sociabilidade.

É importante ressaltarmos a invisibilização e exclusão de sujeitos de comunidades vulneráveis ou periféricas. Cabe-nos constatar que, apesar do aumento dos recursos financeiros para a realização das melhorias através do PAC-UAP, o que ocorreu, conforme as narrativas dos moradores das comunidades, foi a perda de espaço de participação em decorrência dos requisitos burocráticos. O escopo dessas negociações muitas vezes é incompatível com a realidade local, o que prejudica a implantação de projetos participativos, que envolvam soluções específicas para os territórios onde serão implementados.

Apesar da invisibilização, nas narrativas dos moradores é possível perceber o sentimento de pertencimento à terra, apontado enquanto local de moradia e sustento, bem como o orgulho de morar nestes espaços, ou melhor, nas comunidades em questão, sem deixar, entretanto, de apontar os problemas e as dificuldades existentes. Em suas memórias remonta a história que constituiu estes territórios e suas lutas por permanência.

É sabido que o projeto do PAC/ UAP trouxe, e ainda traz, muitas mudanças e melhorias para as comunidades e/ou bairros estudados. Contudo, há de se levar em consideração que a voz das pessoas continuam abafadas por técnicos e técnicas do Estado, ou de empresas privadas, que robotizam o diálogo, ao invés de humaniza-lo.

Se faz necessário, desse modo, um trabalho colaborativo e participativo, considerando, principalmente a realidade local e os interesses dos moradores, devendo o projeto ser apresentado e dialogado junto aos sujeitos/moradores das comunidades, de forma a incluí-los no processo de tomada de decisão. Nota-se que isto poderia ser alcançado com uma melhor interação dos órgãos envolvidos, construtoras e comunidade local, o que interferiria diretamente na qualidade e eficácia dos projetos.

Estima-se, portanto que esse trabalho contribua para o entendimento do processo de intervenção estatal mediante políticas públicas de urbanização nas “cidades de ausências”, a partir das percepções subjetivas do cidadão como uma das fontes de identificação de seu território e da reterritorialização de seu espaço. Enfim, busca-se contribuir para a identificação de novos caminhos de pensar e realizar intervenções de urbanização dos assentamentos populares, a partir de uma abordagem decolonial, não racista, abrangendo os valores sociais, culturais e afetivos pelo lugar, os quais devem ser considerados nos processos de intervenção urbana, principalmente, em relação aos assentamentos populares.

## REFERÊNCIAS

BIANCO, M. L. **O PAC-Manguinhos: política urbana, usos e representações da cidade.** Trabalho de conclusão de Curso de Graduação. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 2011.

BRANDÃO, M. de A. Origens da expansão periférica de Salvador. **Planejamento.** Salvador, v.6, n.2, p.155-172, abr./jun., 1978.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. 11º Balanço do PAC2 – set/dez. 2014. Disponível em: [http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11\\_MinhaCasaMinhaVida.pdf](http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11_MinhaCasaMinhaVida.pdf). Acesso em: 26 dez. 2021.

BRITO, M. **Habitação Social: a coordenação intergovernamental nos programas federais recentes.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

CARVALHO, I. M. M. de. Desigualdades raciais no espaço urbano. **Cadernos do CEAS:** Revista Crítica de Humanidades. Salvador, v. 45, n. 249, p. 137- 166, jan./abr. 2020.

COELHO, L. X. P.; MARQUES, L. M. S. Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico. In. SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. et al. (orgs). **Introdução crítica ao direito urbanístico.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 137-143.

DENALDI, R. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

DENALDI, R. et al. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos Metropole,** São Paulo, [s.l.], v. 18, n. 35, p. 101-118, abr. 2016.

FONSECA, M. N. S. Visibilidade e ocultação da diferença: imagens de negros na cultura brasileira. In. FONSECA, M. N. S. **Brasil afro-brasileiro.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

GORDILHO-SOUZA, Â. **Limites do habitar:** segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2000.

JACQUES, Paola Berenstein. Estética das favelas. **Arquitextos**, São Paulo, ano 2, n. 013.08, Vitruvius, jun. 2001. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.013/883>>. Acesso em: 26 dez. 2021.

MBEMBE, A. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. São Paulo: N-1 edições. 2018, 80p.

MBEMBE, A. O devir negro. In: **Crítica da razão negra**. Portugal: Antígona. 2014.

MOURAD, L. N.; SILVA, P. C.; TEIXEIRA, A. N.. As intervenções do PAC em Salvador / BA. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

PEDRÃO, F. Elementos econômicos de uma urbanização contraditória. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, jul., 2005.

PRANDI, R. **Mitologia dos Orixás**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SANTOS, B. de S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, 2002. p. 237-280. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociologia\\_das\\_ausencias\\_RCCS63.PDF](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociologia_das_ausencias_RCCS63.PDF). Acesso em: 20 de nov. de 2022.

SALVADOR. Lei nº 9.069 de 30 de junho de 2016. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)**, 2016.

SILVA, M. O. da S. **Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, M. O. da S. A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, [s.l.], v.7, n. 2, p. 233-253, 2003.

SILVA, M. O. da S. Os programas de transferência de renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 9, n. 1, p. 251-278, 2005.

SILVA, M. O. et. al. Pobreza no Brasil e na Argentina: dimensão e políticas de enfrentamento. **Revista de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 171-196, 2007.

SILVA, H. S.; PEREIRA, G. C. Salvador em números: uma análise da urbanização soteropolitana através dos Censos Demográficos (1940 – 2010). **Anais... Urbba** [15]. Seminário de Urbanismo na Bahia, 2015.

SILVEIRA, M. J. **A educação pelo silêncio**: o feitiço da linguagem no candomblé. Ilhéus: Editus. 2004.

VIEIRA JUNIOR, I. **Torto Arado**. São Paulo: Editora Todavia, 2019.

### Dados de autoria

André Augusto Araújo Oliveira

Doutorando em Arquitetura e Urbanismo pela Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Paulo (IAUUSP); Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador - UCSal. Especialista em Gestão em Responsabilidade e Marketing Socioambiental - Universidade Candido Mendes, UCAM (2020); Especialista em Gestão Social: Políticas Públicas, Redes e Defesa de Direitos - Universidade Pitágoras, UNOPAR (2020), e, em Gestão Social em Organizações do Terceiro Setor, Universidade Pitágoras, UNOPAR (2020). Bacharel em Comunicação e Marketing pela Universidade Salvador - UNIFACS (2014) e Bacharel em Serviço Social pela Universidade Católica do Salvador - UCSal (2018). É integrante da rede BrCidades - por um projeto para as cidades do Brasil - onde colabora com as atividades do núcleo Salvador/BA. Coordenador do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto no Estado da Bahia. Integrante da Comissão de Direito à Cidade do Conselho Regional de Serviço Social, CRESS/BA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6122206476748528> E-mail: [andreaugustoa@gmail.com](mailto:andreaugustoa@gmail.com).

Aparecida Netto Teixeira

Doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP (2004). Pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA) (2009-2010). Atualmente é Coordenadora do Programa de Pós-Graduação de Políticas Sociais e Cidadania (UCSAL), Profa. Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade (UCSAL) e Profa. do Curso de Arquitetura e Urbanismo (UCSAL). Integra o Núcleo de Salvador do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) e coordena o Grupo de Pesquisa Gestão Democrática das Cidades (CNPq/UCSAL). Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase principalmente nos seguintes temas: direito à cidade; planejamento urbano regional; habitação de interesse social; espaços públicos; conflitos territoriais e socioambientais. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4602341145962830> E-mail: [aparecida.teixeira@ucsal.br](mailto:aparecida.teixeira@ucsal.br).