

Operações urbanas consorciadas, os interesses do capital imobiliário e os planos diretores urbanos: Salvador 2000/2016

Consortium urban operations, real estate capital interests, and urban master plans: Salvador, Bahia, Brazil, 2000-2016

Operaciones urbanas, los intereses del capital inmobiliario y los planes maestros urbanos para el período 2000-2016 en Salvador, Bahía, Brasil

Opérations urbaines, les intérêts du capital immobilier et les plans directeurs urbains pour la période 2000-2016 à Salvador, Bahia, Brésil

André Luís Cardoso Santos[®]

Universidade do Estado da Bahia
Salvador, Bahia, Brasil
alsantos@uneb.br

Ana Rocha dos Santos[®]

Universidade Federal de Sergipe
Itabaiana, Sergipe, Brasil
ana.rochaufs@gmail.com

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo discutir as mudanças ocorridas nos parâmetros de aplicação do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) nos diversos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU), aprovados no município de Salvador-BA, entre os anos de 2004 e 2016, e como estes se relacionam com os interesses da iniciativa privada. É revelado o progressivo ajuste deste instrumento aos interesses do mercado imobiliário, expressos no *Masterplan Salvador Capital Mundial*, doado pela Fundação Baía Viva à municipalidade e apresentado pela Prefeitura Municipal de Salvador, em 2010. O resultado da análise leva à conclusão de que, apesar das OUCs apresentarem potencial de transformações sociais, em Salvador, tal instrumento tem sido utilizado e ajustado ao longo do tempo de maneira a responder prioritariamente aos interesses do capital imobiliário.

PALAVRAS-CHAVE: operações urbanas consorciadas; planos diretores de desenvolvimento urbano; Salvador; Bahia; Brasil.

ABSTRACT

This article aims to analyze changes in the parameters guiding the application of Consortium Urban Operations (Operações Urbanas Consorciadas – OUCs) within the various Urban Development Master Plans (Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano – PDDU) approved in Salvador, Bahia, from 2004 to 2016, emphasizing their relationship to private-sector interests. The analysis reveals a progressive alignment of this urban planning tool with real estate market demands, as explicitly articulated in the “Masterplan Salvador Capital Mundial”, a plan donated by the Baía Viva Foundation to the municipality and presented by the Salvador City Hall in 2010. The findings indicate that although OUCs have the potential to drive significant social transformations, in Salvador, this instrument has been consistently adapted to serve primarily the interests of real estate capital.

KEYWORDS: consortium urban operations; urban development master plan; Salvador; Bahia; Brazil.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo discutir los cambios ocurridos en los parámetros de aplicación del instrumento de Operaciones Urbanas Consorciadas (OUC), en los diversos Planes Maestros de Desarrollo Urbano (PDDU) aprobados en el municipio de Salvador-Bahía, entre los años 2004 y 2016 y cómo se relacionan con los intereses del sector privado. Se revela la progresiva adaptación de este instrumento a los intereses del mercado inmobiliario expresados en el Plan Maestro Salvador Capital Mundial, donado por la Fundação Baía Viva al municipio y presentado por la Municipalidad de Salvador en 2010. Se llegó a la conclusión de que, a pesar de que las OUC presentan potencial para transformaciones sociales, en Salvador-Bahia, este instrumento ha sido utilizado y ajustado en el tiempo para responder principalmente a los intereses del capital inmobiliario.

PALABRAS CLAVE: operaciones urbanas en consorcio; planes maestros de desarrollo urbano; Salvador; Bahia; Brasil.

RÉSUMÉ

Cet article vise à discuter des changements survenus dans les paramètres d'application de l'instrument Consortium Opérations Urbaines (OUC), dans les différents Plans Directeurs de Développement Urbain (PDDU) approuvés dans la municipalité de Salvador-Bahia, entre les années 2004 et 2016

et comment ils concernent les intérêts du secteur privé. Nous dévoilons l'ajustement progressif de cet instrument aux intérêts du marché immobilier exprimés dans le plan directeur de Salvador Capital Mundial, offert par la Fundação Baía Viva à la municipalité et présenté par la municipalité de Salvador en 2010. la conclusion selon laquelle, bien que les OUC présentent un potentiel de transformations sociales, à Salvador-Bahia, cet instrument a été utilisé et ajusté au fil du temps afin de répondre principalement aux intérêts du capital immobilier.

MOTS-CLÉS : opérations urbaines ; plan directeur de développement urbain ; Salvador ; Bahia ; Brésil.

INTRODUÇÃO

No final da década de 1980, em pleno movimento de abertura política, após um longo período sob o regime militar, foi promulgada a nova Constituição Federal do Brasil (CF), a Constituição Cidadã. A Carta Magna apresentou avanços representativos das lutas históricas de vários segmentos da sociedade, dentre eles o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que aglutinava um amplo conjunto de movimentos sociais e entidades diversas¹. Graças à atuação destes grupos defensores da justiça social, importantes fundamentos da política de desenvolvimento urbano, aplicáveis às cidades brasileiras, foram incorporados à CF de 1988, na forma dos artigos 182 e 183, compondo o Capítulo II: Da Política Urbana.

Ainda que a pauta urbana tenha sido incluída na CF, a vitória do MNRU foi parcial. Um dos pilares da reforma urbana — a implementação da função social da cidade e da propriedade — foi condicionada à regulamentação por lei infraconstitucional e à existência de plano diretor municipal, o que viabilizava a produção de “efeitos favoráveis para os interesses dos agentes responsáveis pela especulação” (Maricato, 2001, p. 101). O Plano Diretor passou a ser “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Brasil, 1988) e ficou estabelecido que um imóvel urbano cumpre sua função social quando cumpre “as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Brasil, 1988).

Nos anos seguintes à promulgação da CF, foram apresentadas várias propostas de regulamentação dos artigos. Dentre essas propostas estava o PL 5.788/1990 que originou, “somado a 17 outros Projetos de Lei que lhe foram apensados” (Maricato, 2001), o substitutivo que veio a consolidar os artigos constitucionais, após longa e lenta tramitação, com a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade (EC) (Lei 10.257/2001) (Brasil, 2008).

Nesse ínterim ocorreu, “uma mudança efetiva no papel do Estado, que deixa de ser de apoio e passa a ser de facilitação”, uma tendência, “sem dúvida, global, e o Brasil não constitui uma exceção” (Werna et al., 2001, p. 17, ao abordarem a questão habitacional). Na mesma linha, Vainer (2011) vai tratar da “cidade de exceção”, que tem como característica a flexibilização do ordenamento urbano a serviço do capital. Essa mudança do papel do Estado fazia

¹ A Federação Nacional de Engenheiros, a Federação Nacional de Arquitetos, o Instituto de Arquitetos do Brasil, a Articulação Nacional do Solo Urbano, a Coordenação dos Mutuários do BNH, o Movimento em Defesa do Favelado e mais 48 associações representativas da sociedade civil (Marques, 2019, p. 76).

parte do ideário neoliberal que tomou força no Brasil, mormente durante a década de 1990.

No final da década de 1990, as cidades brasileiras ainda mantinham os planos herdados do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (órgão de coordenação das políticas urbanas do Governo Militar). As diretrizes de planejamento deste órgão apresentavam parâmetros urbanísticos bem estabelecidos, zoneamento relativamente rígido e restritivo quanto à ocupação do solo urbano e articulados às políticas de cunho industrial. As restrições existentes até então limitavam o potencial construtivo de setores urbanos de grande interesse imobiliário e o zoneamento estabelecido imprimia rigidez à estrutura urbana, o que limitava as possibilidades de ganhos para este setor.

Naquele momento, o argumento que sustentava as propostas de superação das dificuldades enfrentadas pelas cidades brasileiras se apoiava no discurso da crise urbana, que só seria sanável com o aporte de recursos da iniciativa privada (Arantes, 2011). O discurso apresentava como necessárias a criação de novas localidades e a liberdade ao capital para atuar desimpeditivamente nas áreas de seu interesse. Neste contexto, as Parcerias Público-Privada (PPPs) tomaram força, privilegiando a apropriação privada da renda diferencial urbana², em detrimento do interesse público. Segundo Serra e Nunes (2019, p. 15), as PPPs se tornaram um “importante marco na mudança da gestão urbana [...] marcadas por um caráter especulativo, tanto na concepção como na execução”.

Se por um lado, na CF, os artigos referentes à política urbana atendiam a uma demanda legítima de lutas da sociedade civil organizada, por outro, o planejamento urbano incorporou o tema da flexibilização das normas urbanísticas e do papel da iniciativa privada como construtora solidária da cidade, tendo como motor o discurso do estado mínimo. A relativização da propriedade urbana, presente no instituto da função social da terra e propriedade urbanas, revela-se na possibilidade de desapropriação, na institucionalização de instrumentos de caráter distributivo e/ou redistributivo da renda urbana (Pinho, 2017) e na flexibilização dos índices urbanísticos, notadamente o coeficiente de aproveitamento e o gabarito de altura. Essa flexibilização do ordenamento urbano alimentava processos especulativos e resultava res-

² De acordo com Singer (1980, p. 80), a renda diferencial do solo decorre do fato de que “cada ponto do espaço urbano é único, no sentido de proporcionar determinado elenco de vantagens que influem sobre seus custos”, vantagens decorrentes de externalidades ao terreno, do contexto e da localização.

ponder aos interesses neoliberais na produção do espaço urbano, mesmo não sendo parte do ideário original da proposição que fundamentou os artigos da CF que tratam da política urbana.

O EC traz como princípios: gestão democrática; justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do poder público que resultem em valorização de imóveis urbanos; direito a cidades sustentáveis, moradia, infraestrutura urbana e serviços públicos (Brasil, 2008). Neste sentido, o EC regulamenta um conjunto de instrumentos de política urbana que pode ser classificado, segundo a abordagem de Maricato (2001), em tributário e financeiro ou jurídico e político.

Buscando uma classificação mais reveladora do sentido dos instrumentos para a redução das desigualdades, Pinho (2019) os distingue conforme a sua natureza, dividindo-os em distributivo, redistributivo ou regulatório. Os instrumentos redistributivos permitem a captura de parte da renda resultante do desenvolvimento e expansão urbana. Encontram-se nesta categoria:

o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU Progressivo, a desapropriação-sanção, a outorga onerosa e a transferência do direito de construir. A forma regulatória traduz-se no zoneamento e em normas de uso e ocupação do solo [...]. Os procedimentos de natureza distributiva correspondem aos serviços urbanos e habitacionais, à regularização fundiária, etc. [...]. As normas redistributivas afrontam paradigmas tradicionais e arraigados do direito de propriedade. As normas regulatórias têm implicações diretas no mercado fundiário e imobiliário, despertando profundo interesse desses setores (Pinho, 2019, p. 163-164).

O conjunto de instrumentos regulamentados pelo EC não se apresentava aprioristicamente como favorável aos interesses de uma classe específica ou de grupos específicos, sendo instituído apenas como balizador legal da produção e reprodução do espaço urbano. Tais instrumentos compunham o quadro traçado por Vainer (2011, p.10), ao definir a *cidade de exceção* como:

uma forma nova de regime urbano. Não obstante o funcionamento (formal) dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências 'livres de burocracia e controle político'.

Entre estes instrumentos estava o instituto das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), uma das formas assumidas pelas referidas PPPs. As OUCs eram definidas no EC como:

intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Brasil, 2008, p. 24).

Como contrapartida ao envolvimento da iniciativa privada, o desenho jurídico da OUC estabelece a flexibilização da legislação urbanística (inclusive o PDDU) e a concessão de Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que podem ser aplicados em qualquer terreno dentro do perímetro da operação urbana e são negociáveis no mercado financeiro. De acordo com o EC, os CEPACs serão de livre negociação:

Art. 34. § 1º [...] mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. § 2º [...] será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos [...], **até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada** (Brasil, 2008, p. 25, grifo nosso).

As Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) teriam uma dupla natureza: regulatória, por permitir a flexibilização dos parâmetros de regulação estabelecidos no PDDU, e distributiva. As OUCs podem, “dependendo de como se dá sua aplicação, representar um avanço social e político ou reafirmar o primado absoluto do mercado” (Maricato, 2001), pois a lei não apresenta garantias de que o poder público não seja capturado por interesses empresariais. Ao considerar a potencial flexibilização da produção do espaço urbano alcançada pelo instituto das OUCs, é razoável concluir que o conteúdo que reflete os interesses de classe no EC é o próprio estatuto e o conjunto de instrumentos que ele regula. Esse arcabouço jurídico estabeleceu os marcos para a flexibilização do uso e ocupação do solo urbano, assim, o que antes era episódico e eventual tornou-se norma.

Nas últimas décadas, a Prefeitura Municipal de Salvador-BA (PMS) incorporou as OUCs nos planos diretores. Este artigo visa discutir como a modelagem do instrumento das OUCs foi progressivamente sendo conduzida de tal sorte a favorecer os interesses do capital imobiliário, em detrimento do interesse da sociedade. A metodologia seguida foi a análise comparativa dos conteúdos relativos às OUCs nos diversos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbanos (PDDUs), que vigeram entre 1985 e 2023, mais especificamente nos PDDUs promulgados nos anos 2004, 2008, na revisão realizada em 2012 e no PDDU de 2016, contrapondo estas propostas legislativas aos interesses do capital imobiliário expressos no Masterplan Salvador Capital Mundial (MSCM), apresentado em 2010 pela PMS. Para o PDDU de 2004 foi realizado o cotejamento com aspectos socioespaciais, obtidos em fonte secundária.

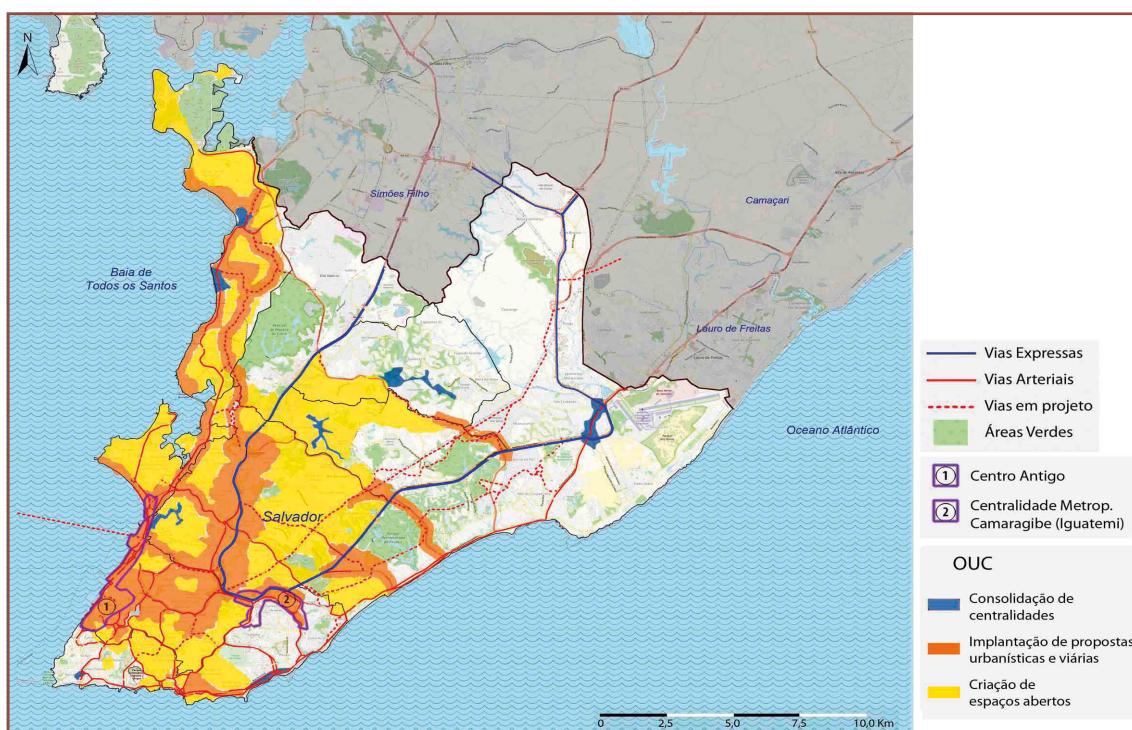
A TRAJETÓRIA DAS OUCS NOS PDDUS DE SALVADOR, BAHIA

PDDU 1985: o que antes não havia

Quando da promulgação do EC, vigorava em Salvador o PDDU de 1985, no qual o instituto das OUCs não estava previsto. Com a obrigatoriedade de revisão periódica dos planos diretores, imposta pelo EC, o município apresentou, a partir de 2001, sucessivos planos em intervalos de cerca de 4 anos, embora a norma legal indicasse revisão a cada dez anos (Brasil, 2008). Na primeira minuta de revisão do PDDU de 1985, em 2002, houve a incorporação das OUCs, que foram consolidadas no PDDU de 2004, primeiro a ser sancionado após a aprovação do EC. É digno de nota que os planos apresentados foram, invariavelmente, judicializados por ações do Ministério Púbico Estadual (MP-BA) (Pinho, 2019), em decorrência da precariedade do processo participativo e das frequentes críticas ao seu conteúdo.

PDDU 2004: OUCs

Figura 1 – Salvador: delimitações das OUCs (PDDU 2004)



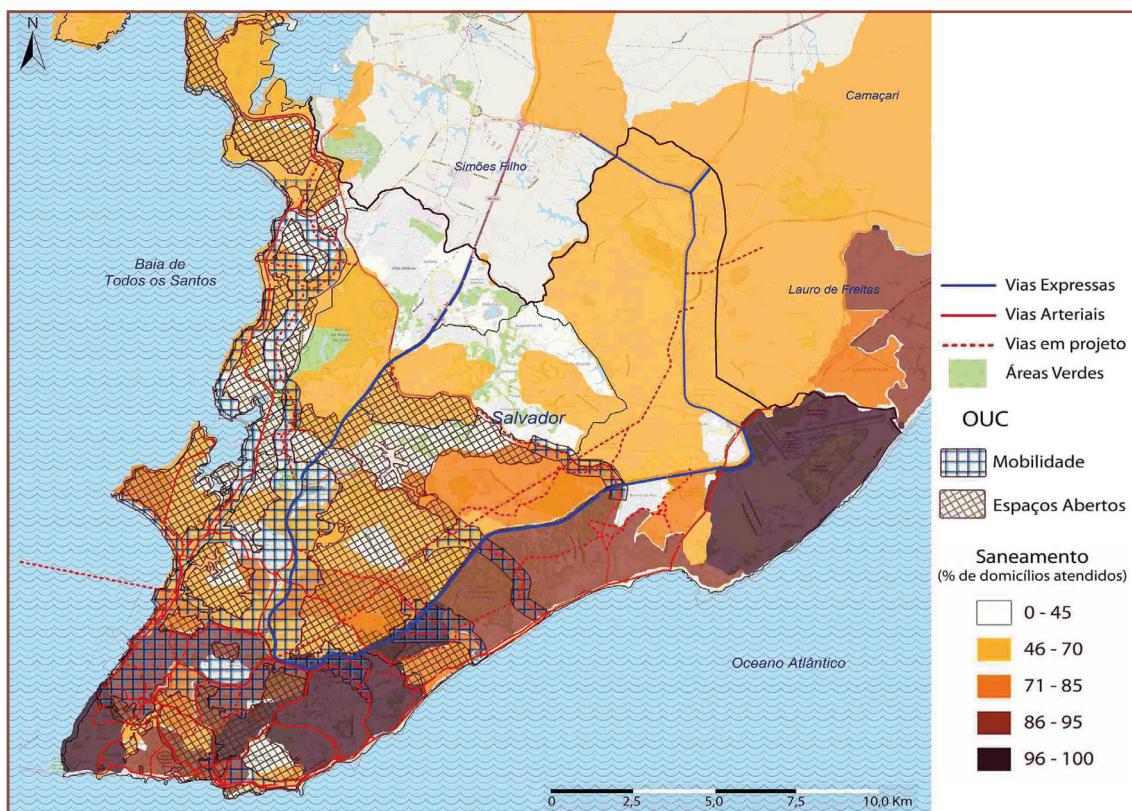
Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2004). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

Este PDDU (Salvador, 2004) criava três tipos de OUCs com finalidades próprias definidas e dentro de uma perspectiva de funcionalidade e cumprimento das pretensões expressas no plano, levando a “transformações urbanísti-

cas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental" (Brasil, 2008, p. 24), como preconizado pelo EC. Os tipos de OUCs eram de: (a) consolidação de centralidades; (b) criação de espaços abertos urbanizados³ em áreas densamente ocupadas e, por fim; (c) implantação de propostas urbanísticas e viárias (Figura 1).

Cada um desses tipos foi devidamente alocado em áreas distintas da cidade, encerrando coerência entre os objetivos das OUCs e a problemática da área sujeita ao instrumento, revelando um viés técnico que atendia às necessidades da sociedade. Ao cotejar as poligonais das OUCs e indicadores referentes à qualidade de vida para estas áreas — infraestrutura urbana (Figura 2), renda do responsável pelo domicílio (Figura 3), tipologia habitacional (Figuras 4 a 6) — identifica-se uma adequação das escolhas locacionais para a aplicação do instrumento. As críticas, neste caso, recaem sobre a extensão de aplicação; mais da metade do território municipal.

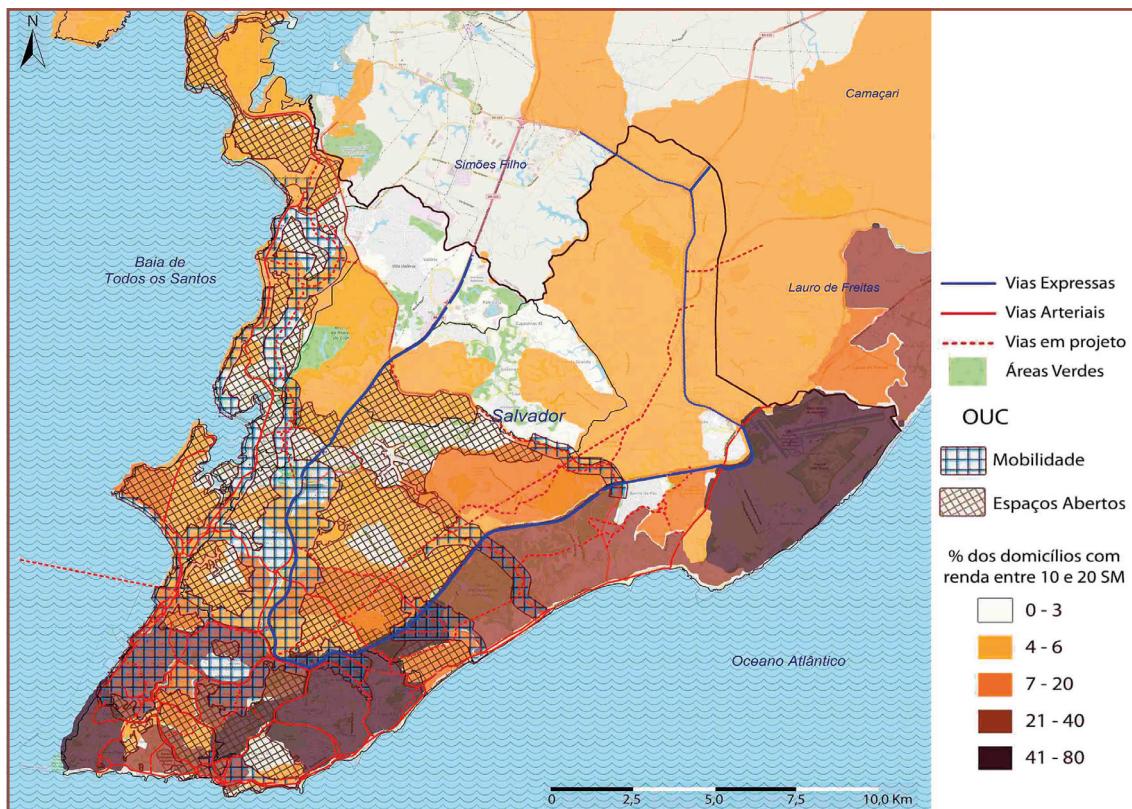
Figura 2 – Salvador: OUC (PDDU 2004) X Infraestrutura Urbana



Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Carvalho; Pereira (2008, p. 149); Salvador (2004). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

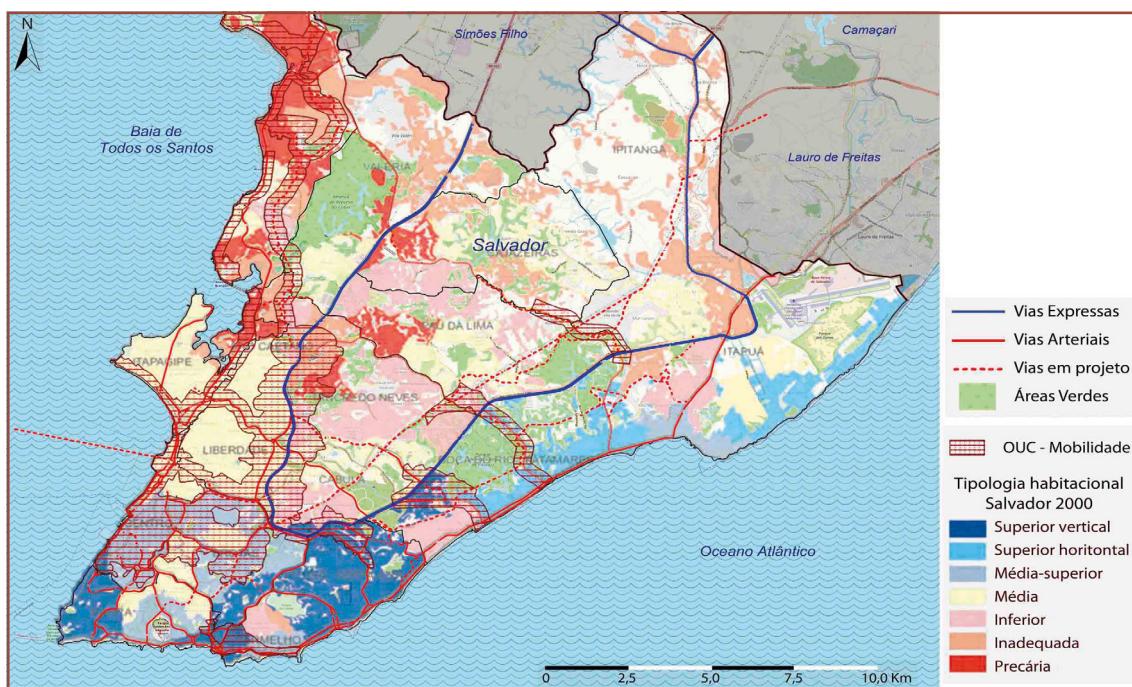
³ O termo 'espaços abertos urbanizados' é assim referenciado no texto da Lei do PDDU sem apresentação de definição do conceito. Para efeito de análise foi considerado que corresponde a praças, parque e similares.

Figura 3 – Salvador: OUC (PDDU 2004) X Renda domiciliar



Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Carvalho; Pereira (2008, p. 130); Salvador (2004). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

Figura 4 – Salvador: OUC – Mobilidade (PDDU 2004) X Tipologia habitacional

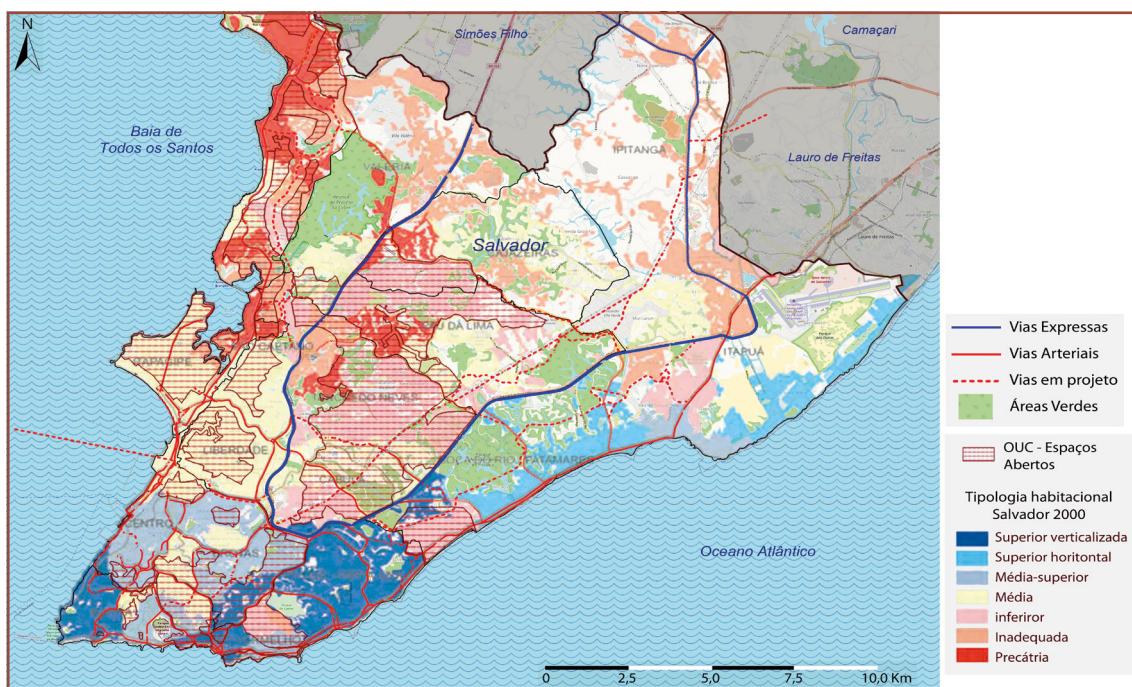


Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Carvalho; Pereira (2008, p. 147); Salvador (2004). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

As OUCs relativas à mobilidade estavam locadas no entorno das avenidas que articulam as duas principais centralidades à época (Figura 1), estendendo-se por todo o setor noroeste, que se caracteriza por baixa concentração de renda e de infraestrutura (Figuras 2 e 3). Os setores a leste apresentam, pontualmente, avenidas contempladas pelas OUCs; estes setores fazem parte do vetor de expansão das populações de maior poder aquisitivo. No geral, as áreas de abrangência deste instrumento abarcam setores de tipologia habitacional de qualidade inferior, inadequada e precária, eventualmente abarcando setores de qualidade média (Figura 4).

As OUCs relacionadas a espaços abertos urbanizados em áreas densamente ocupadas abarcavam áreas periféricas efetivamente carentes de espaços abertos. São setores periféricos que apresentam menor densidade de infraestrutura de saneamento (Figura 2) e população com menor renda. Parte destas áreas estavam situadas em setores consolidados da cidade que apresentavam maiores densidades de infraestrutura de saneamento, mas menor densidade de renda (Figura 3).

Figura 5 – Salvador: OUC – Espaços Abertos (PDDU 2004) X Tipologia habitacional

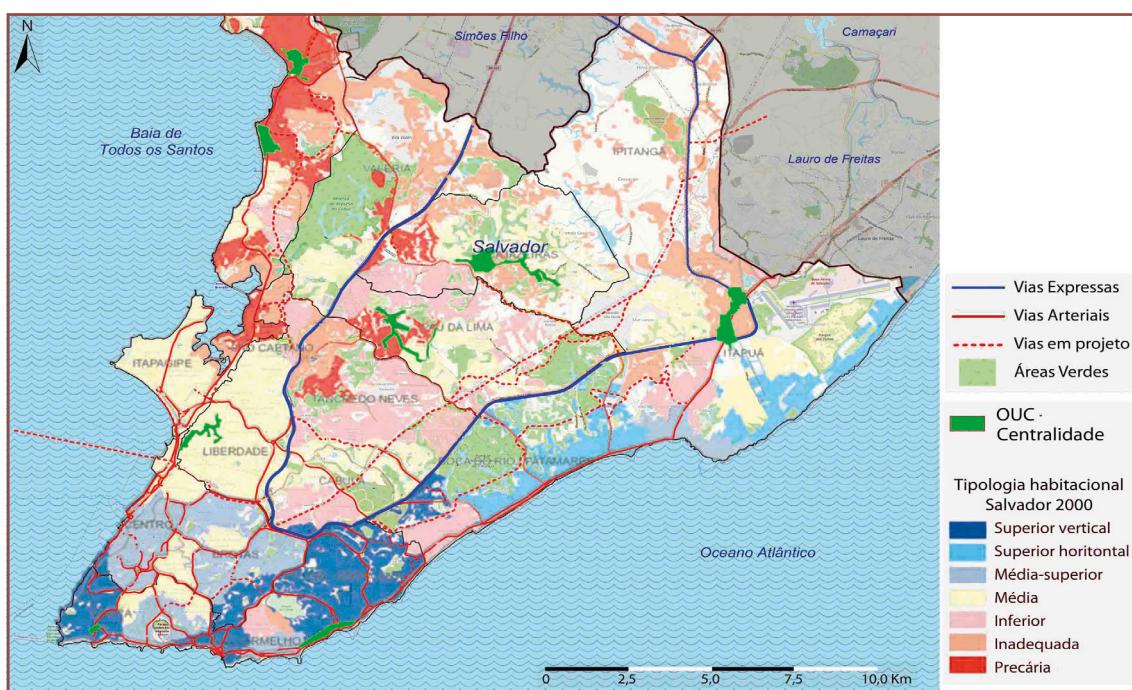


Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Carvalho; Pereira (2008, p. 147); Salvador (2004). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

A assertividade da aplicação deste instrumento se confirma na verificação de que estes setores apresentam tipologias habitacionais de qualidade média, inferior, inadequada ou precária (Figura 5). Há algumas exceções, mas são marginais e não comprometem a análise. As áreas com diretrizes de

consolidação de centralidades abrangiam subcentros municipais, principalmente em zonas periféricas da cidade (Figura 6). As delimitações das OUCs de centralidade estão em setores urbanos em que predominam tipologias habitacionais de qualidade inferior, inadequadas ou precárias.

Figura 6 – Salvador: OUC – Centralidade (PDDU 2004) X Tipologia habitacional⁴



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Carvalho; Pereira (2008, p. 147); Salvador (2004). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

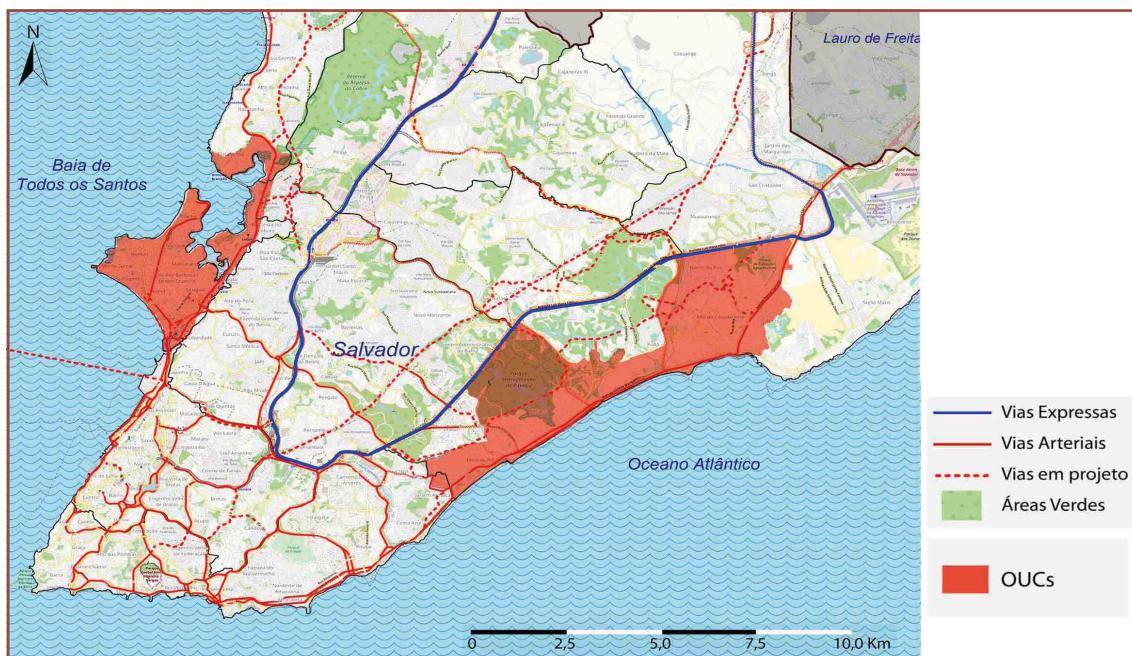
PDDU 2008: OUCs

No PDDU de 2008 (Salvador, 2008), houve uma guinada nas OUCs, tanto nas definições espaciais quanto nos seus objetivos. Nas diretrizes de macrozoneamento apresentadas no corpo da lei, o instrumento das OUCs era previsto para praticamente todas as macrozonas, com exceção da Macrozona de Proteção Ambiental. Por outro lado, no Mapa anexo ao PDDU, onde se apresentavam as poligonais das OUCs, eram indicadas apenas duas grandes áreas que seriam sujeitas à aplicação desse instrumento (Figura 7). Ambas as áreas abrangidas pelas poligonais eram relativamente bem infraestruturadas e de interesse do mercado imobiliário. A poligonal a oeste se situa às

⁴ Estas tipologias habitacionais foram identificadas por Carvalho e Pereira (2008, p. 146), tendo como base o Censo IBGE, relação entre número de banheiros e número de domicílios e indicadores de domicílio tipo apartamento, cruzados com o mapa da mancha edificada, feita a partir da interpretação de fotos aéreas de 2002.

margens da Baía de Todos os Santos (BTS), em setor com alta densidade de infraestrutura de saneamento, apesar de abrigar populações de menor renda e de tipologia habitacional média. A poligonal a leste abrange setores onde predominavam a tipologia superior horizontal com boa infraestrutura de saneamento e alta concentração de renda.

Figura 7 – Salvador: áreas sujeitas à OUCs: PDDU 2008



Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2008). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

O PDDU 2004 apresentava uma distinção de tipologia de OUC, indicando objetivos gerais para cada tipo. Em contrapartida, o PDDU 2008 não diferenciava as áreas e elencava uma maior amplitude de finalidades que podiam ser contempladas em qualquer das OUCs (Salvador, 2008). Se as OUCs permitiam a atuação direta do capital na produção do espaço urbano, a ampliação das possibilidades de finalidades destas operações levou a uma maior liberdade de atuação do capital sobre a cidade e à possibilidade de fragilização do interesse social. Prenúncio deste novo momento foi a proposição, para esse novo recorte espacial de aplicação da OUCs, de um conjunto de projetos apresentado pela PMS.

Segredos revelados: o Masterplan Salvador Capital Mundial – 2010

Em 2010, a Fundação Baía Viva realizou a doação de um conjunto de 22 projetos para a PMS: o MSCM, um ambicioso conjunto de projetos de grande

impacto urbano. Em princípio, o MSCM foi anunciado como um *masterplan* pensado e elaborado por iniciativa da PMS e de seus técnicos. Posteriormente, foi revelado que à PMS havia sido 'presenteada' pela Fundação Baía Viva, uma organização que mantém estreitos vínculos com o mercado imobiliário (com sua presidência sempre assumida por pessoas oriundas desse setor). A reação crítica da sociedade à doação e imediata adoção por parte da PMS do conjunto de projetos fez com que, sob constrangimento político, a municipalidade retrocedesse em seus intentos e revogasse parte dos decretos de desapropriação que já haviam sido editados (Serra; Nunes, 2019).

As poligonais de aplicação das OUCs, no PDDU 2008, abarcavam parte dos projetos propostos, mais especificamente as intervenções na Orla Atlântica (Figura 8) e Orla da BTS (Figura 9), que eram os grandes projetos de requalificação urbana. Na Orla Atlântica, estavam previstos um projeto de reorganização viária e dois grandes projetos de requalificação da Orla: um no bairro da Boca do Rio e outro no bairro de Pituaçu, contíguo à Boca do Rio, com proposta de integração com o Parque Metropolitano de Pituaçu, um dos maiores da cidade. Para a Orla da BTS, estavam previstos projetos para a Praça Cayru, para os bairros do Comércio e da Ribeira, na Cidade Baixa, e para o Campo Grande. Esta última área estava apenas parcialmente contida na poligonal da OUC; as propostas para o Campo Grande, Praça Cayru e para o Comércio não estavam contempladas na poligonal estabelecida para as OUCs. Além desses projetos, no MSCM estavam as propostas do Parque Tecnológico da Bahia e de projetos de mobilidade, dentre os quais se destacavam dois projetos viários: a Linha Viva e a Avenida Atlântica.

As outras propostas apresentavam diferentes escalas de impacto e se localizavam, excetuando o metrô, na Cidade Baixa, Centro Tradicional, Fonte Nova, Orla Atlântica e Avenida Paralela. Tal conjunto de áreas situa-se na borda marítima da cidade (área de potencial interesse do mercado imobiliário) ou em vetores de expansão direcionados à produção de lojas e escritórios e de habitação para os extratos de alta renda. Os projetos não apresentavam coerência no conjunto, tampouco com as carências da cidade, parcelada em trechos de interesse das frações do capital. No MSCM estavam expressos os interesses dos operadores da mobilidade urbana e do turismo, dos construtores e incorporadores, tanto os que atuam nas áreas de expansão urbana, quanto os que atuam na renovação urbana e nos processos de gentrificação.

Os projetos viários estavam relacionados à macroestruturação viária da cidade. A Linha Viva era proposta como uma via duplicada, de baixa sinuosi-

dade, com longos trechos retilíneos, que cruzaria quase toda a extensão da cidade sentido nordeste-sudoeste e atravessaria setores da cidade de ocupação densa, habitados por grupos de baixa renda, áreas de expansão urbana e áreas com restrições ambientais (Figura 10).

Figura 8 – Salvador: projetos do Masterplan Salvador Capital Mundial: Orla Atlântica: 2010



Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2008; [2010]). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

Figura 9 – Salvador: projetos Masterplan Salvador Capital Mundial: Nova Cidade Baixa: 2010

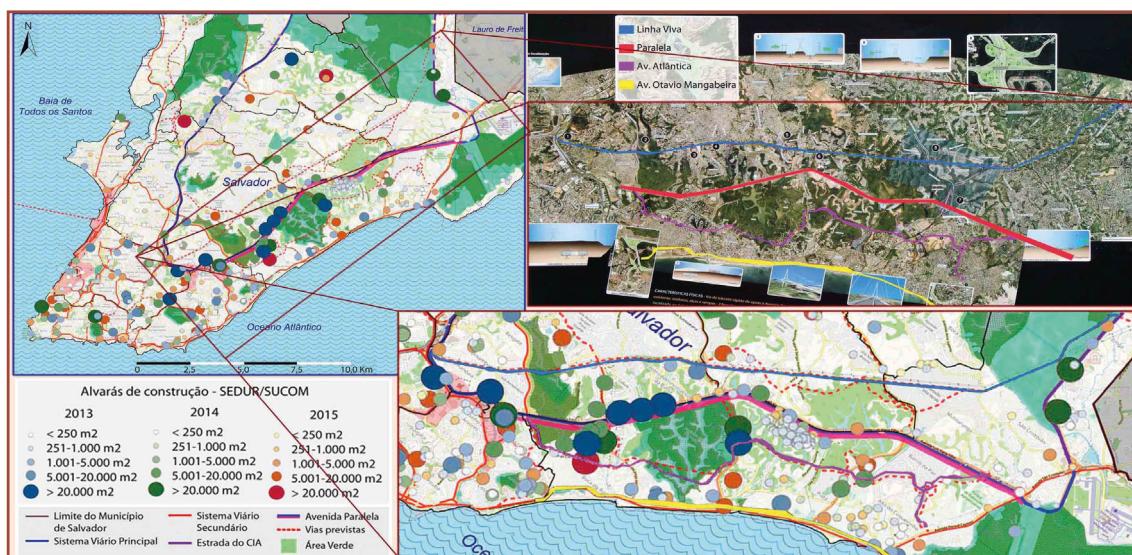


Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2008; [2010]). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

Apesar da proximidade física, os grupos de baixa renda não poderiam usufruir plenamente dos benefícios da implantação dessa via, que não previa a circulação de ônibus urbanos e não incluía ciclovias. Foram propostos sete pontos de pedágio (primeiro pedágio em via urbana de Salvador, quiçá do Nordeste), o que refrearia o afluxo dessas populações. Em um dos extremos, a Linha Viva se articularia com a Linha Verde, através da Via Metropolitana (anel viário que contorna o núcleo urbano de Lauro de Freitas, município conurbado com Salvador) e, no outro extremo, com o Porto de Salvador e áreas centrais da cidade, através da Via Expressa Baia de Todos os Santos.

Com esse desenho, a Linha Viva teria impacto metropolitano, articulando a zona de expansão da Avenida Paralela e Orla Atlântica com o Litoral Norte (zona de expansão das classes de média a alta renda), com o Centro Tradicional e com o Centro do Iguatemi, e proposta como uma via de acesso restrin-gida por barreiras econômicas. A Avenida Atlântica foi proposta como via du-plicada, não pedagiada, que atravessaria extensas áreas com baixa densidade de ocupação, com presença significativa de mata atlântica e extensas glebas desocupadas em áreas valorizadas de expansão imobiliária (Figura 10).

Figura 10 – Salvador: Alvarás de construção emitidos: 2008–2014



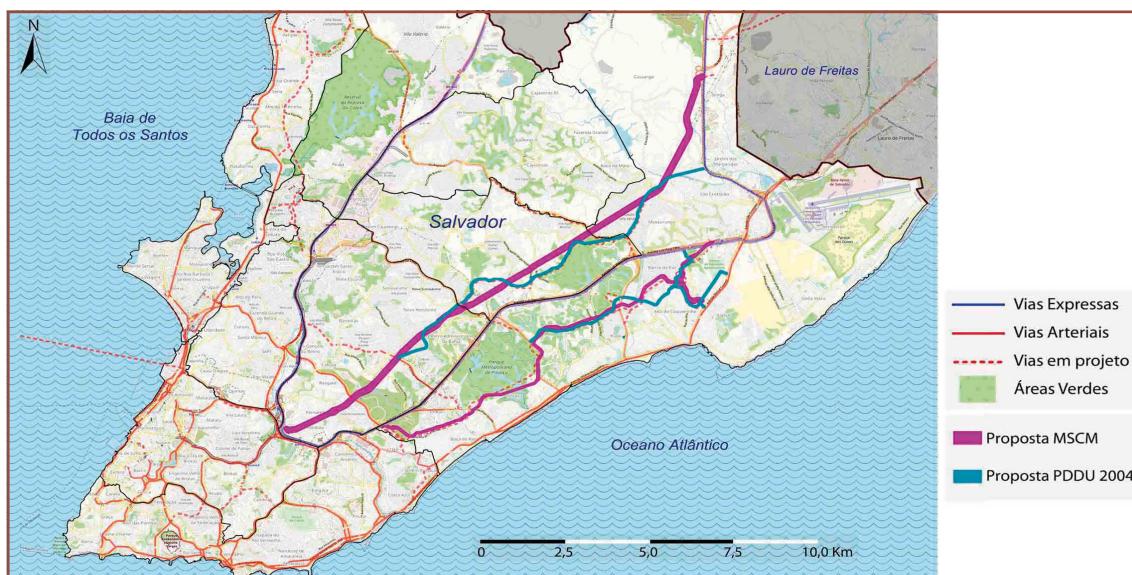
Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2008; [2010]). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

Há uma incidência de propostas que melhoram a macroacessibilidade pelo modal veículo particular, com a sobreposição de propostas de novas vias estruturantes em áreas que já apresentavam boa infraestrutura viária (Figura 10), (Av. Paralela, com 5 faixas por sentido, e vias marginais em grande parte de sua extensão; Av. Otávio Mangabeira, com 2 a 3 faixas por senti-

do). Nas propostas do MSCM, estas áreas eram agraciadas com a duplicação do número de faixas na Avenida Otávio Mangabeira (e melhoria dos espaços e equipamentos públicos); com a implantação, entre a Orla Atlântica e a Avenida Paralela, de uma terceira avenida, a Avenida Atlântica, notadamente implantada como infraestrutura viária em vetor de expansão imobiliária para valorização fundiária dos terrenos lindeiros. Por fim, a Linha Viva, que conectava o vetor de expansão das classes mais abastadas do Litoral Norte baiano com áreas de remanescente de mata atlântica, objeto de cobiça da especulação imobiliária.

Encontravam-se propostas para ambas as vias no PDDU 2004, já no PDDU 2008 apenas para a Linha Viva. Contudo, as vias propostas no MSCM apresentavam menor sinuosidade e articulavam outras áreas da cidade não afetadas nas propostas do PDDU (Figura 11). Assim, quando da proposição do MSCM, as vias propostas não faziam parte do PDDU vigente ou faziam parte com outros objetivos e desenhos, representando uma violação às definições do plano. Essas duas vias transpassavam setores da cidade de intensa dinâmica imobiliária, como pode ser visto pelo número de alvarás emitidos pela PMS (Figura 10).

Figura 11 – Salvador: comparação das vias proposta no MSCM e a proposta do PDDU 2004



Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2008; 2010). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

Assim, vias que eram apenas de articulação interna em determinados setores urbanos, de impacto restrito, passaram a ser propostas como vias de impacto urbano e metropolitano, refletindo, sobremaneira, na melhoria da macroacessibilidade de setores da cidade de grande interesse do capital in-

corporador e imobiliário, respondendo a interesses especulativos. Ambas as vias respondem aos interesses do capital imobiliário em uma de suas zonas de expansão preferencial em Salvador e Região Metropolitana (considerando-se o vetor metropolitano do Litoral Norte, fora do escopo deste artigo).

Mesmo sem a inclusão destes projetos viários (Linha Viva e Avenida Atlântica), a PMS perseverou ao propor, na revisão do PDDU em 2012, a inclusão de parte dos projetos do MSCM e, por fim, em 2016 (como será visto adiante). A Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) (Salvador, 2016b) e o PDDU ratificaram a incorporação e a regulamentação desses mesmos projetos. Analisando o planejamento como um processo, pode-se identificar que há interesses específicos dos empresários do mercado imobiliário e objetivos e metas definidos a serem alcançadas na disputa pela cidade e pela renda urbana. O MSCM revelou alguns desses grandes objetivos e metas.

A falta de transparência quanto da apresentação destes projetos por parte da PMS e a resistência à condução de um processo participativo efetivo convergem com a forma de atuação da PMS na condução das revisões do PDDU. A direção assumida pela PMS é a de abarcar estes projetos e viabilizá-los, independentemente dos interesses da sociedade e da inconformidade da população expressa nas audiências públicas e nas ações do MP-BA.

A região do Miolo de Salvador, área notadamente mais carente de infraestrutura e que abriga população de baixa renda, foi retirada da abrangência espacial das OUCs. A possibilidade de aplicação das OUCs passou a ser oferecida à Orla Atlântica, no trecho entre a Orla e a Av. Paralela, estendendo-se do bairro da Boca do Rio a Itapuã, e na Orla da BTS, notadamente na Península de Itapagipe e entorno da Enseada dos Tainheiros. A Orla Atlântica e a Av. Paralela se apresentavam como os principais vetores de expansão imobiliária da cidade. A Península de Itapagipe e o entorno da Enseada dos Tainheiros são áreas de ocupação consolidada e de ambiente urbano aprazível e estreita relação com um mar de águas plácidas e marinas, com perfil típico de áreas passíveis de renovação urbana e gentrificação, via requalificação.

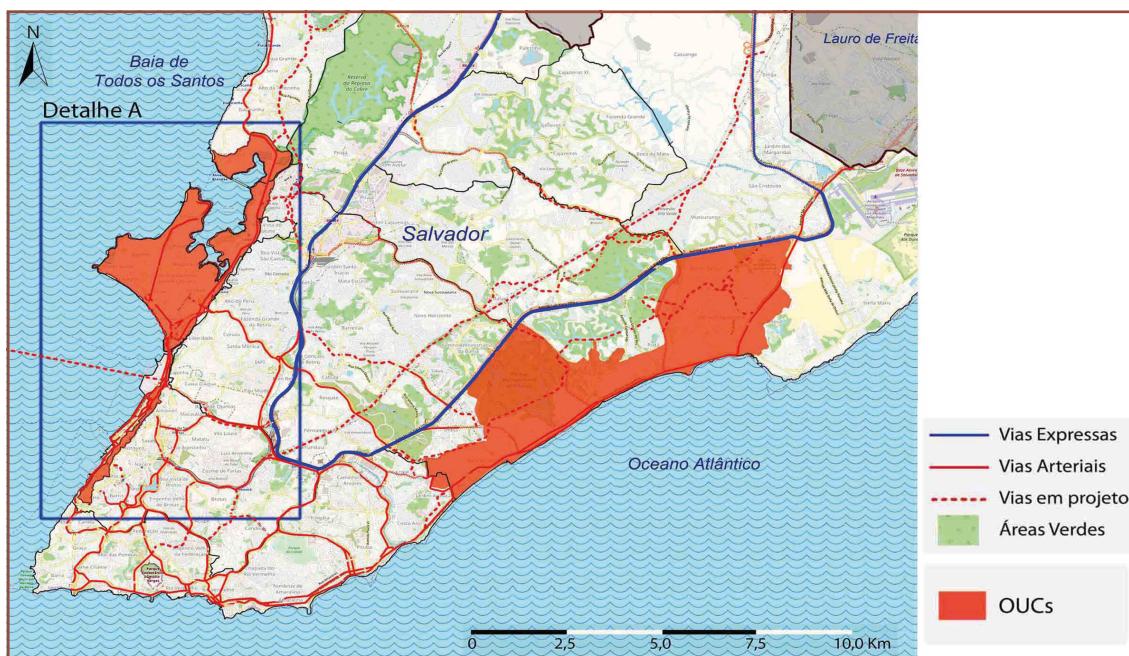
PDDU 2012: OUCs

Na revisão do PDDU, em 2012, não foram feitas alterações nos artigos que regulamentavam as OUCs, mas apenas ajustes nos limites da poligonal, que foram apresentados somente em mapas (Salvador, 2012). As áreas de abrangência das OUCs foram levemente alteradas (Figura 12), com a manutenção da poligonal da OUC da Orla Atlântica e a ampliação da OUC da Cidade Baixa,

incorporando áreas que foram objeto de projetos privados: além do MSCM, outros projetos haviam sido apresentados pela iniciativa privada à PMS, merecendo destaque o projeto Cluster Santa Tereza⁵ (CST), proposto em 2007 para o Bairro Dois de Julho.

A área-objeto do projeto CST não se encontrava nos limites das OUCs propostas pelo PDDU 2008 (Salvador, 2008) e a resistência da comunidade e de ativistas das causas urbanas levou à suspensão da proposta. Na Figura 13a é possível ver a área sujeita à OUC no PDDU 2008, que aparece justaposta às áreas dos projetos do MSCM e CST na Figura 13b. Apenas parte da área de intervenção do projeto da Nova Cidade Baixa é contemplada no PDDU 2008. Cotejando com a poligonal das OUCs no PDDU 2012, na Figura 13c, é possível observar que a alteração proposta de poligonal de aplicação das OUCs no PDDU 2012 engloba, além das áreas já definidas no PDDU 2008, as áreas de implantação dos outros projetos do MSCM (Comércio, Praça Cayru e Campo Grande) e do projeto do CST. Em acréscimo, a PMS apresentou o Projeto de Humanização do Bairro Santa Tereza, nos moldes anteriormente propostos no projeto do Cluster Santa Tereza, pela iniciativa privada.

Figura 12 – Salvador: áreas sujeitas à OUCs: PDDU 2012



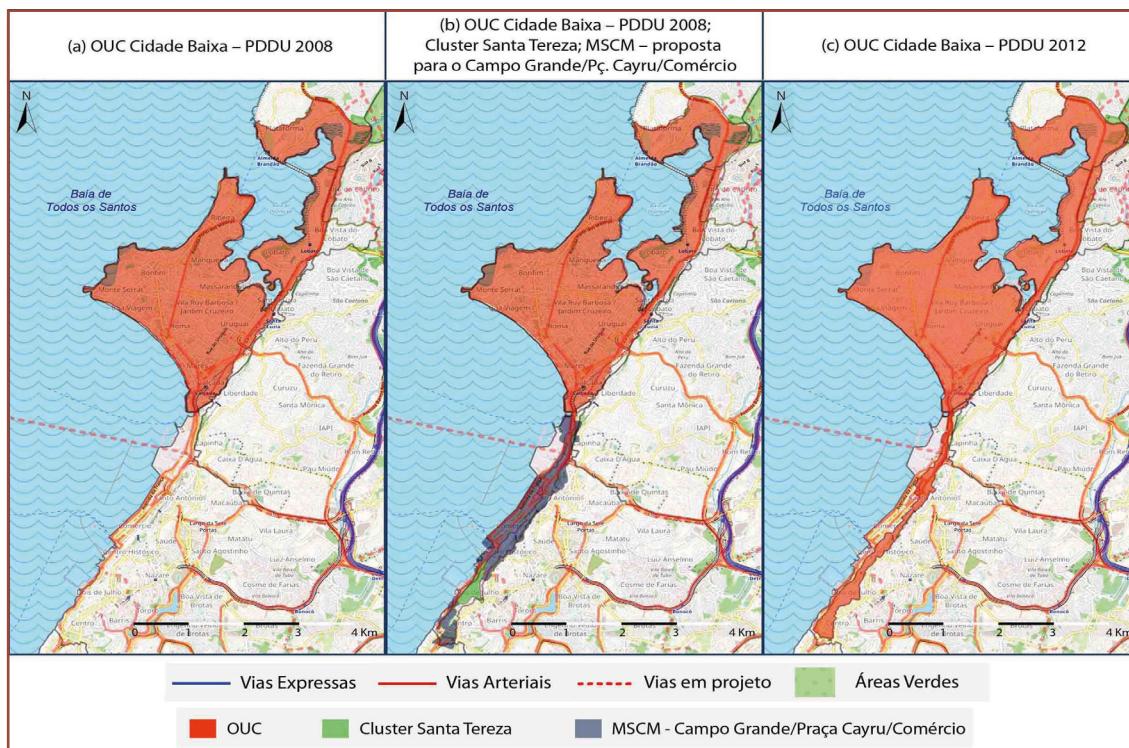
Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2012). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

⁵ O Cluster Santa Tereza foi proposto pelo grupo Eurofort Patrimonial e RFM Participações em 2007, que em 2011 já tinham adquirido cerca de 50 imóveis nos 15 ha do projeto (Mourad, 2011). “A gentrificação do Centro Tradicional de Salvador não se restringe ao Cluster Santa Tereza” (Rebouças; Mourad, 2019, p. 246).

Apesar da declarada inconformidade das populações afetadas, das entidades profissionais e de militantes das causas urbanas, as propostas para as OUCs do PDDU 2012 seguiram, assim, a mesma linha das revisões anteriores, com os ajustes das poligonais para que refletissem os interesses do mercado imobiliário e dessem abrigo legal às propostas da iniciativa privada.

Procedimento de Manifestação de Interesse e Manifestação de Interesse Privado: 2013

Figura 13 – Salvador: Comércio e Campo Grande: alterações PDDU 2008/2012*



* A localização do trecho do mapa representado aqui está indicada no Detalhe A, indicado no Figura 12.

Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2008; 2010; 2012). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

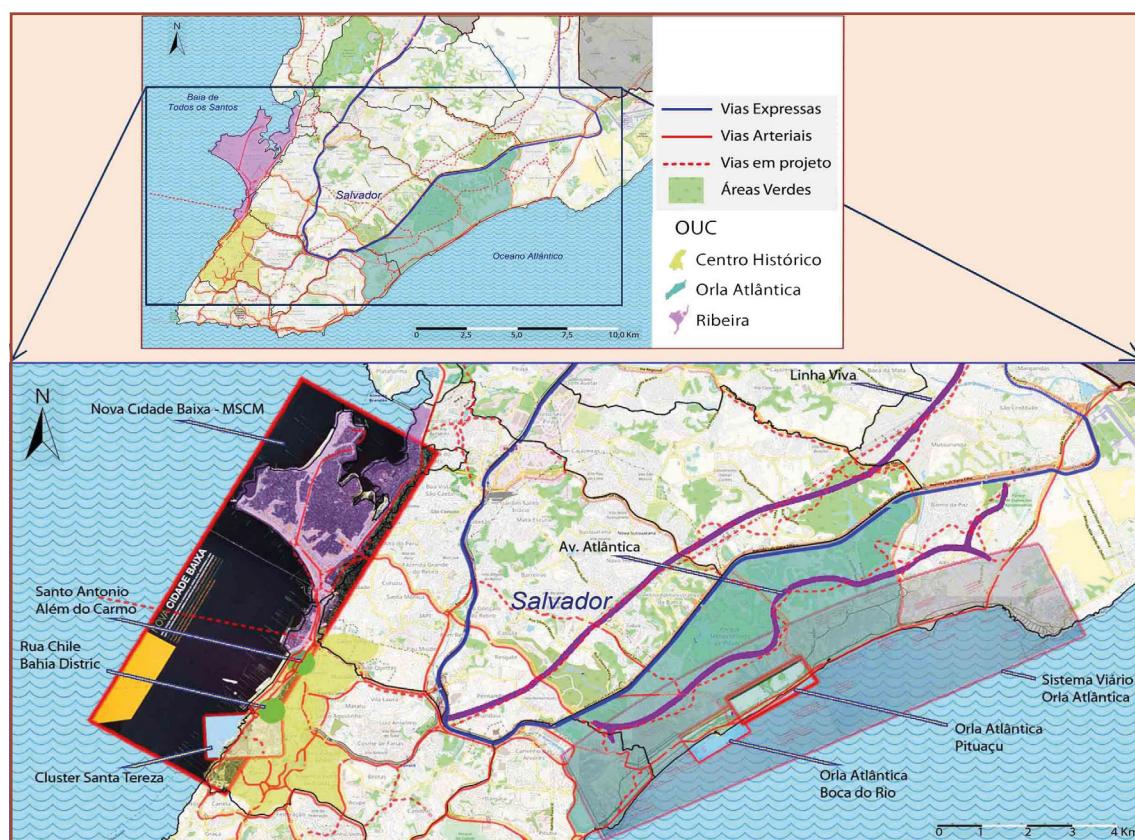
Em consonância com as propostas de OUCs, em 2013, a PMS regulamentou o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) (Decreto Municipal 23.936/2013) (Salvador, 2013b) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP) (Decreto Municipal 23.935/2013) (Salvador, 2013a), traçando uma via de duplo sentido para a proposição das OUCs. Esses dois novos instrumentos encorparam o arcabouço legal que respaldava as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada nas intervenções no espaço urbano. De um lado, o PMI permite ao poder público abrir consulta à iniciativa privada com relação a investimentos em uma determinada área-objeto na cidade, por outro lado, a MIP concede o direito à iniciativa privada de propor projetos à municipalidade.

dade, definindo os objetivos dos empreendimentos, o escopo e a localização das intervenções. Nas leis que instituem o PMI/MIP, o Legislativo atribuiu ao prefeito as decisões sobre a outorga dessas permissões.

Tanto a MIP quanto o PMI são instrumentos de transferência para a esfera privada de decisões que seriam do âmbito público, sendo que ambas constituem formas de modelagem de PPPs. Associados à OUC, esses instrumentos potencializam a ingerência da iniciativa privada sobre a produção do espaço urbano na medida em que, para além da permissão de propor projetos para a cidade, tem-se a possibilidade de transgredir as leis urbanísticas construídas coletivamente (em princípio). A iniciativa privada prospera na disputa pelo controle dos processos de valorização urbana e apropriação da renda diferencial urbana.

PDDU 2016: OUCS

Figura 14 – Salvador: áreas sujeitas à OUCs (PDDU 2016) e Projetos Privados



Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2010; 2016a). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

Em 2016, foi aprovada mais uma proposta de PDDU com novas alterações nos conteúdos e nas definições espaciais das OUCs. Foram apresentadas três

poligonais de aplicação do instrumento⁶: OUC Ribeira, OUC Centro Histórico/Tororó e OUC Orla Atlântica, sendo as duas primeiras contíguas (Figura 14). Apesar da identificação nominal de cada área, não havia indicação de finalidade específica, de modo que as 12 finalidades possíveis estavam elencadas em rol único disponível para qualquer uma das áreas. Em 2008, as finalidades eram em número de sete e não foram alteradas na revisão de 2012.

A ampliação do número de finalidades possíveis de justificar as intervenções das OUCs resultava em alargamento da flexibilização das diretrizes de planejamento expressas no PDDU, avançando ainda mais sobre o conteúdo das OUCs (Salvador, 2016a). Essas novas poligonais abarcavam justamente as áreas de interesse do mercado imobiliário, sinalizadas quando do lançamento do MSCM, do Cluster Santa Tereza e outros projetos privados. A proposição da OUC Centro Histórico/Tororó ampliou a abrangência das OUCs pela incorporação de boa parte do Centro Tradicional e adjacências, áreas objeto de processos de gentrificação e de grande interesse do capital vinculado às atividades de turismo.

A PMS realizou mais uma inovação no sentido de lastrear e consolidar a relação entre o público e o privado na produção do espaço urbano. No PDDU 2016 (Salvador, 2016a) são propostos, além das OUCs, dois outros instrumentos que permitem a associação do poder público e da iniciativa privada para a execução de projetos urbanos: a Transformação Urbana Localizada⁷ (TUL) e a Concessão Urbanística. As TULs reeditaram uma ideia presente no PDDU 2004 (Salvador, 2004) quando da delimitação das OUCs referentes a projetos no entorno das estações de transporte de média e alta capacidade. A Concessão Urbanística tem caráter mais genérico no escopo e na área de incidência dos projetos, sendo possível de aplicação em virtualmente todo o território municipal:

destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal [...], compreendendo urbanização ou reurbanização [...] inclusive loteamento, reloteamento, demolição e reconstrução e incorporação [...] para atendimento dos objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas neste PDDU (Salvador, 2016a, p. 172).

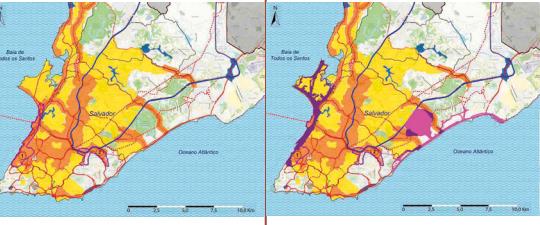
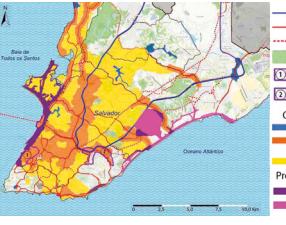
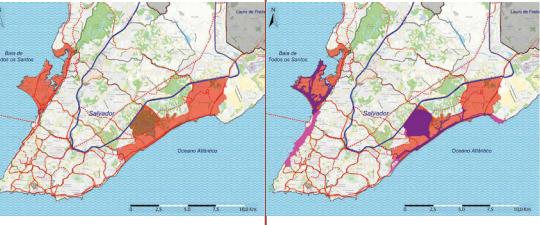
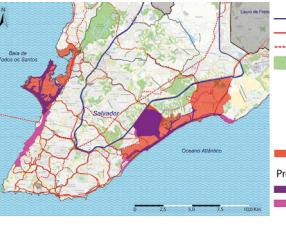
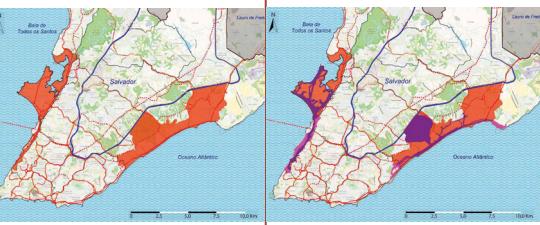
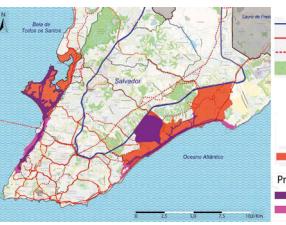
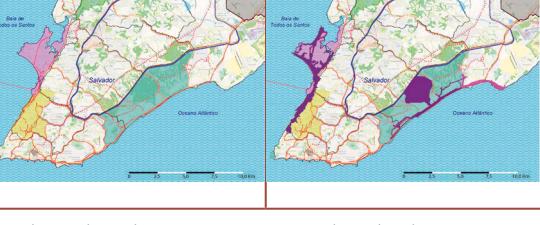
⁶ Segundo Pinho (2017, p. 10), “o projeto para as três grandes áreas foi elaborado pela empresa Odebrecht, [...] sem [...] a participação do poder público e da sociedade civil [...] [e, no] PDDU de 2016, não foram apresentadas justificativas técnicas, políticas e sociais, e nem sequer o conteúdo do Projeto”.

⁷ As TULs apresentam semelhanças com as OUCs, porém, a sua aplicação é restrita a “áreas públicas ou privadas que estejam situadas num raio de 800 m (oitocentos metros) das estações do sistema de transporte de alta e média capacidade (metrô e VLT – Veículo Leve sobre Trilhos)” (Salvador, 2016a).

Ainda que o EC estabeleça a obrigatoriedade de delimitação das OUCs no PDDU, no caso das TULs e Concessão Urbanística, o PDDU prevê a possibilidade de inclusão de novas áreas via lei municipal, sem a necessidade de processos participativos (Salvador, 2016a). Por estarem vinculadas a intervenções no entorno de estações de transporte de média/alta capacidade, as TULs atendem mais adequadamente aos interesses da sociedade, sem por isso deixarem de ser de interesse do capital, por serem áreas que são polos de atração de usuários, potenciais consumidores, além da própria produção flexível do espaço, que potencializam a apropriação da renda urbana. Por sua vez, a Concessão Urbanística e as OUCs de 2016 atenderam, principalmente, aos interesses do mercado imobiliário, permitindo a flexibilização ampliada da produção do espaço urbano em Salvador.

O Quadro 1 apresenta uma síntese do desenrolar do processo de planejamento das OUCs e da poligonal dos projetos privados. Depreende-se deste Quadro que as definições espaciais das OUCs, nos diversos PDDUs, foram sendo alteradas em conformidade com os interesses da iniciativa privada (reafirmando a tendência do instrumento das OUCs serem aplicados em consonância com os interesses do capital). As mudanças de rumo da aplicação do instrumento OUCs no PDDU de Salvador não foram fortuitas, tampouco a apresentação do MSCM por parte da iniciativa privada, travestida em ONG (a Fundação Baía Viva), foi despretensiosa, afetando setores da cidade que estavam sob a mira do mercado imobiliário.

Quadro 1 – Salvador: Análise das áreas sujeitas à OUCs e Projetos Privados: 2004-2016

PDDU 2004	OUC nos PDDUs	Projetos privados propostos	Comentário
			<p>As OUCs têm critérios de aplicação relacionados ao contexto urbano em que se situam, mas abrange grande parte do território municipal. Os interesses do capital imobiliário foram em parte contemplados; os projetos para a Orla Atlântica do MSCM ficavam fora das poligonais propostas para as OUCs.</p>
PDDU 2008			<p>As poligonais são radicalmente distintas das do PDDU 2004, abarcando apenas os setores onde estavam locados os projetos para a Orla Atlântica e, parcialmente, os da Cidade Baixa do MSCM. Ficaram fora das poligonais o Cluster Santa Teresa, o Projeto LGR Santo Antônio Além do Carmo e o Bahia District.</p>
PDDU 2012 - Revisão			<p>A única alteração significativa é a ampliação da poligonal das OUCs a oeste. Ocorre a incorporação de parcela dos projetos da Cidade Baixa do MSCM e do Cluster Santa Teresa. Ficaram de fora das poligonais o Projeto LGR Santo Antônio Além do Carmo e o Bahia District, além de duas pequenas porções do Bairro do Comércio.</p>
PDDU 2016			<p>Os setores sujeitos a OUCs abrangem, neste PDDU, a quase totalidade das áreas de interesses expressas no MSCM e nos outros projetos indicados, ficando fora das áreas de OUCs apenas um pequeno trecho na Orla Atlântica, entre os bairros de Jaguaribe e o farol de Itapuã.</p>

Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Salvador (2004; 2008; 2010; 2012; 2016a). Base cartográfica adaptada pelos autores, a partir de Salvador (2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do Estatuto da Cidade apresentar e regulamentar as OUCs como um dos instrumentos disponíveis para a realização da justiça social e da função social da propriedade urbana e da cidade, este instrumento não se apresenta inherentemente favorável a estes objetivos, cabendo aos planos diretores a sua modelagem e adequada aplicação em cada município. O ar-

cabouço legal das OUCs estabelece a flexibilização da legislação urbanística como contrapartida ao envolvimento da iniciativa privada em empreendimento de qualificação/requalificação urbana, o que confere alto risco de sua aplicação ser desvirtuada de sua finalidade social e os seus resultados serem apropriados por grupos específicos. Indícios deste enviesamento podem ser observados ao se analisar a forma de aplicação deste instrumento de política pública, em Salvador, a partir de uma perspectiva histórica.

Após a regulamentação deste instrumento no EC, o que ocorreu efetivamente no processo de planejamento de Salvador entre 2002 e 2016, com respeito às OUCs, foi um progressivo ajuste na aplicação do instrumento, o que não representa uma surpresa, pois as dinâmicas urbanas e sociais muitas vezes pedem por ajustes e o EC prevê as revisões periódicas nos PDDUs. Ocorre que, tomando como parâmetro a aplicação deste instrumento em Salvador, identifica-se que os ajustes foram realizados com o intuito de adequar o plano aos interesses do capital, mais especificamente do mercado imobiliário. A cada revisão do PDDU é notório que o instrumento, que em um primeiro momento foi aplicado de forma coerente com a problemática urbana e social, vai paulatinamente sendo revisto e relocado para áreas que haviam sido selecionadas pelo mercado imobiliário para implantação de empreendimentos, em detrimento de outras possibilidades mais afinadas com as necessidades da sociedade.

As OUCs não são ações parametrizadas, mas sim delineadas *ad hoc*, a flexibilização das restrições urbanísticas e a concessão de CEPACs conferem alto risco de as OUCs serem desvirtuadas de sua finalidade social, constituindo-se em apropriação da renda diferencial urbana pela iniciativa privada “com ganhos e contrapartidas ínfimas para a coletividade” (Pinho, 2019, p. 182). Assim, o grande beneficiário das OUCs tem sido a classe empresarial, capitalista, como ficou patente nos manejos levados a efeito para que as áreas reservadas às OUCs, nos diversos PDDUs aprovados em Salvador, fossem reflexos dos interesses do capital, representados no MSCM e em outras propostas apresentadas pela iniciativa privada.

O instrumento de OUC, ao fim e ao cabo, resulta em benefício ao capital, e não mais a uma conjunção de ganhos recíprocos que atendam também às necessidades sociais. Em verdade, as áreas autorizadas ao recurso das OUCs foram delimitadas não a partir da identificação de necessidades específicas do processo de urbanização que atendessem aos interesses da sociedade, mas sim a partir de áreas que são diferencialmente infraestruturadas, com

alto potencial de retorno em investimentos imobiliários, e nas áreas de expansão urbana de grande interesse do capital incorporador e imobiliário.

Nesta forma de condução de ajustes no PDDU, há distorção dos princípios que nortearam a concepção das OUCs, pois, inicialmente, as OUCs se constituíram em instrumento que permitiria a complementação da ação do Estado, que optava pela formação do consórcio para atrair a iniciativa privada a investir em determinada localidade, no formato proposto nos PDDUs. Contudo, apesar do bom e politicamente correto discurso presente nas diretrizes estabelecidas no texto legal, toma-se como ponto de partida para o recorte espacial o interesse prévio dos agentes privados, subordinando a sua aplicação a estes interesses.

Na ótica da produção do espaço urbano, o que se alcança com tamanha permissividade na interpretação das leis e diretrizes traçadas pelo PDDU é a perda de controle sobre o desenvolvimento urbano e a exorbitação dos ganhos do capital imobiliário. Tais ajustes ampliam a valorização do capital privado e a flexibilização das restrições de uso e parâmetros urbanísticos. Por outro lado, vulnerabiliza as populações ocupantes das áreas afetadas pelas OUCs (que frequentemente ocorre por meio de desapropriações, com transferência de população), além de levar a impactos mais amplos no tecido urbano por alterar as densidades de ocupação e o uso do solo, sem que, necessariamente, haja uma justa adequação de infraestruturas à nova realidade.

A permissividade na aplicação do instrumento OUCs não é uma particularidade de Salvador, sendo constituinte do instrumento para a flexibilização dos parâmetros de produção do espaço. O EC traz os parâmetros desta flexibilização, mas transfere para a instância municipal as definições referentes à função social da cidade e da propriedade urbana. No caso em estudo, o EC passou a ser a expressão legal dos interesses do capital na flexibilização da produção do espaço urbano, mesmo sustentando diretrizes mais gerais que coadunam com os interesses da sociedade. Apesar de decorrente de lutas sociais, o EC estabelece um conjunto de instrumentos que foram apropriados, quando do seu uso efetivo, pela classe capitalista, como pode se depreender da forma de aplicação das OUCs em Salvador.

O capital avançou na parametrização da disputa pela produção da cidade tanto na perspectiva legal, quanto na perspectiva política local, haja vista a promulgação de leis que regulamentam novas possibilidades de parcerias

entre o poder público e a iniciativa privada na produção do espaço sotero-politano — como o PMI, MPI, TULs e a Concessão Urbanística — ampliando o leque de possibilidades de ação do capital sobre o espaço urbano; assim como os ajustes levados a efeito nas revisões do PDDU para adequar a aplicação das OUCs aos interesses do capital, nas suas definições espaciais e em seus requisitos formais. As OUCs viabilizaram o encontro de interesses de investimento privado em determinadas localidades com uma municipalidade disposta a flexibilizar as normas urbanísticas e seus parâmetros.

Poderia-se argumentar sobre a fragilidade do arcabouço legal de regulamentação da produção do espaço urbano; no entanto, deve-se levar em consideração a natureza do Estado moderno que, apesar de ser apresentado como mediador das relações de classe, é um Estado capitalista em um contexto de hegemonia do capital financeiro, representado no âmbito da ideologia política pelo pensamento neoliberal, portanto, trata-se de um Estado neoliberal. As PPPs, as OUCs e o próprio EC são produto deste Estado capitalista neoliberal e refletem os interesses da classe dominante, ou seja, da classe capitalista. O Estado capitalista representa uma conjuntura de forças, mas nos setores em que o interesse do capital se destaca, o Estado capitalista mostra mais claramente a sua condição de classe. Se a CF foi promulgada em um ambiente político de efervescência democrática, a trajetória de sua regulamentação, ao menos no concernente à política urbana, foi marcada pela transição para um contexto político neoliberal que a influenciou. O que fora gestado nos movimentos sociais como instrumento que viabilizaria a função social da propriedade urbana, relativizando o direito de propriedade, está agora disponível para que o capital, através do Estado, possa adequar os regramentos urbanos às suas necessidades referentes à produção do espaço urbano.

Para os que pensam que a luta de classes equivale a um cabo de guerra, não se deve manter apego a ilusões. A luta de classes nos seus reflexos urbanos aparenta mais ser um *jogo da força*: cada letra errada leva a inclusão definitiva, irreversível, no corpo pendente, de mais um membro que se sustenta na corda da morte ou, no seu inverso complementar, a supressão de um pedaço da vida urbana, a dilapidação de mais um pedaço da cidade. Na maioria das vezes, são perdas irreversíveis na perspectiva de uma geração. É o deslocamento do *fiel da balança*, do muro que separa as classes, ficando agora sujeito à ação do tempo: só a corrosão da matéria permitirá a retomada pela ruína, quando não mais for de interesse do capital a sua manutenção. ●

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gerações urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 11-74.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil [1988]*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. 3. ed. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

CARVALHO, Claudio Oliveira; RODRIGUES, Raoni Andrade. Projeto de Humanização do Bairro Santa Tereza: gentrificação e antijuridicidade no Centro Antigo de Salvador. *Revista InSURgênciA*, Brasília, a. 1, v. 1, n. 2, 2015.

CARVALHO, Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana*. 2. ed. Salvador: Edufba, 2008.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARQUES, Daniel Maciel. O “Novo PDDU de Salvador” e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade. In: PINHO, Hortênsia Gomes; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019.

MOURAD, L. N. *O processo de gentrificação do Centro Antigo de Salvador 2000 a 2010*. 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PINHO, Hortênsia Gomes. O PDM de Salvador e a apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017.

PINHO, Hortênsia Gomes. PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. In: PINHO, Hortênsia Gomes; SERPA, Ordep; NUNES, Débora. *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 155-198.

REBOUÇAS, Thaís; MOURAD, Laila Nazem. Operações urbanas consorciadas e manifestações de interesse privado em Salvador: o regramento da cidade de exceção. In: PINHO, Hortênsia Gomes; SERPA, Ordep; NUNES, Débora. *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades*. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 231-255.

SALVADOR. *Lei nº 6.586/2004*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município do Salvador - PDDU e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2004. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2004/6586/lei-ordinaria-n-6586-2004-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-do-salvador-pddu-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 5 maio 2020.

SALVADOR. *Lei nº 7.400, de 22 de fevereiro de 2008*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2008. Disponível em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/pddu-2016/18-legislacao/65-leis-pddu>. Acesso em: 5 maio 2020.

SALVADOR. *Salvador capital mundial*: a cidade do nosso futuro. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, [2010].

SALVADOR. *Lei nº 8378/2012*. Dispõe sobre a alteração do Zoneamento previsto na Lei 7.400/2008 – PDDU, promove incentivos à implantação de hotéis de turismo e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal do Salvador, 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2012/8378/lei-ordinaria-n-8378-2012-dispoe-sobre-a-alteracao-do-zoneamento-previsto-na-lei-7400-2008-pddu-promove-incentivos-a-implantacao-de-hoteis-de-turismo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 5 maio 2020.

SALVADOR. *Decreto 23.935*, de 17 de maio de 2013a. Dispõe sobre Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada - MIP, com vistas a estruturação de estudos e projetos de concessão comum, administrativa ou patrocinada, de permissão, de Operação Urbana Consorciada ou de quaisquer outros modelos contratuais com o Município do Salvador. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2013a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador%20/decreto/2013/2394/23935/decreto-n-23935-2013-dispoe-sobre-manifestacao-de-interesse-da-iniciativa-privada-mip-com-vistas-a-estruturação-de-estudos-e-projetos-de-concessão-comum-administrativa-ou-patrocinada-de-permissão-de-operação-urbana-consorciada-ou-de-quaisquer-outros-modelos-contratuais-com-o-município-do-salvador>. Acesso em: 05 maio 2021.

SALVADOR. *Decreto 23.936*, de 17 de maio de 2013b. Dispõe sobre Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI, com vistas a estruturação de estudos e projetos de concessão comum, administrativa ou patrocinada, de permissão, de Operação Urbana Consorciada ou de quaisquer outros modelos contratuais com o Município do Salvador. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2013b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador%20/decreto/2013/2393/23936/decreto-n-23936-2013-dispoe-sobre-procedimento-de-manifestacao-de-interesse-pmi-com-vistas-a-estruturacao-de-estudos-e-projetos-de-concessao-comum-administrativa-ou-patrocinada-de-permissao-de-operacao-urbana-consorciada-ou-de-quaisquer-outros-modelos-contratuais-com-o-municipio-do-salvador>. Acesso em: 05 maio 2021.

SALVADOR. *Lei nº 9.069/2016a*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal do Salvador, 2016a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2016/906/9069/lei-ordinaria-n-9069-2016-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-do-municipio-de-salvador-pddu-2016-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 5 maio 2020.

SALVADOR. *Lei nº 9.148 /2016b*. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Disponível em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/louos-2016/18-legislacao/62-louos>. Acesso em: 5 maio 2020.

SALVADOR. *Mapeamento Cartográfico de Salvador*. 2022. Disponível em: http://mapeamento.salvador.ba.gov.br/geo/desktop/index.html#on=layer/default;scalebar_meters/scalebar_m;orto2016/Ortoimagem_Salvador_2016_2017&loc=76.43702828517625;-4278080;-1445884. Acesso em: 28 out. 2022.

SERRA, Ordep; NUNES, Débora. Por debaixo do plano: o PDDU de Salvador e seus desvios: introduzindo análises críticas. In: PINHO, Hortênsia Gomes; SERRA, Ordep; NUNES, Débora. *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades*. Salvador: EDUFBA, 2019.

VAINER, Carlos B. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. p.1-15.

WERNA, Edmundo *et al.* *Pluralismo na habitação*. São Paulo: Annablume, 2001.

CONTRIBUIÇÕES DE AUTORIA

André Luís Cardoso Santos: Busca das referências para análises e leituras; elaboração das ilustrações; conceituação, análise, investigação; definição da metodologia; discussões com base nos resultados encontrados; escrita – primeira redação.

Ana Rocha dos Santos: Busca das referências para análises e leituras; supervisão geral; escrita – contribuição na introdução, revisão e edição; revisão da discussão dos resultados; escrita de parte das conclusões.

EDITOR DO ARTIGO

Cláudio Luiz Zanotelli

*Universidade Federal do Espírito Santo
Vitória, Espírito Santo, Brasil
claudio.zanotelli@ufes.br*

Artigo recebido em: 19/08/2024

Artigo aprovado em: 25/03/2025

Artigo publicado em: 02/04/2025