



UNIFACS
UNIVERSIDADE SALVADOR
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES*

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E URBANO (PPDRU)
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

CELIA REGINA SGANZERLA SANTANA

**APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE EM SALVADOR
NO SÉCULO XXI: O DISCURSO E A PRÁTICA**

Salvador
2011

CELIA REGINA SGANZERLA SANTANA

**APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE EM SALVADOR
NO SÉCULO XXI: O DISCURSO E A PRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Urbano e Regional, da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito para obtenção do grau de Mestre

Orientador: Prof. Dr. Edivaldo Boaventura

Salvador
2011

FICHA CATALOGRÁFICA

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador,
Laureate Internacional Universities)

Sganzerla, Célia Regina

Aplicação do estatuto da cidade em Salvador no Século XXI: o discurso e a prática/ Célia Regina Sganzerla Santana.- 2010.

145 f. :il.

Dissertação (Mestrado) – UNIFACS Universidade Salvador. Laureate Internacional Universities. Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Prof. Dr. Edivaldo Boaventura.

1. Planejamento Urbano – Salvador - Bahia. 2. Estatuto da Cidade. I. Boaventura, Edivaldo, orient. II. Universidade Salvador - UNIFACS. III. Título.

CDD: 711.4098142

TERMO DE APROVAÇÃO

CELIA REGINA SGANZERLA SANTANA

APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE EM SALVADOR NO SÉCULO XXI: O DISCURSO E A PRÁTICA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS Universidade Salvador. Laureate Internacional Universities, pela seguinte banca examinadora:

Edivaldo Machado Boaventura _____
Doutorado em Direito pela universidade Federal da bahia, UFBA, Brasil.
Universidade Salvador – UNIFACS

Regina Celeste de Almeida Souza _____
Doutorado em Geografia pela Universidade de Rouen, UR, França.
Universidade Salvador – UNIFACS

Paulo Ormino David de Azevedo _____
Doutorado em Perfezionamento Per Lo Studio Dei Monumenti pela Università degli Studi di Roma Tre, UNIROMA3, Itália.
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Jorge Antonio Santos Silva _____
Doutorado em Ciências da Comunicação pela universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB

Salvador, 28 de março de 2011.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda equipe do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (PPDRU), na pessoa de seu coordenador Prof. Alcides Caldas, pelo incentivo recebido durante o curso de especialização em Planejamento Urbano e Gestão de Cidades. Este apoio foi essencial para meu ingresso no curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Aos professores, que agiram como verdadeiros mestres, iluminando meu caminho, meus agradecimentos sinceros.

Agradeço especialmente ao Professor Paulo Ormino de Azevedo, da Universidade Federal da Bahia, pela disposição com que examinou este trabalho, fazendo uma crítica lúcida e cuidadosa, permitindo um avanço na análise sobre o processo de urbanização da cidade de Salvador, aspecto fundamental para a consolidação do texto.

Meu agradecimento especial ao Professor Jorge Antonio Santos Silva, pela valiosa contribuição. Tenho certeza de que a competência com que ministra suas disciplinas e a inteligência de suas observações foram fatores decisivos para a organização e desenvolvimento deste trabalho.

Do mesmo modo, agradeço à Professora Regina Celeste de Almeida Souza pela gentileza em ter aceitado fazer parte da banca examinadora, emprestando seu conhecimento e experiência na área da geografia, contribuindo para a qualificação deste trabalho.

Sou eternamente grata ao meu querido mestre orientador Professor Edivaldo Boaventura que guiou-me com paciência e dedicação infinitas durante este período. Atento ao método e com foco no objeto de estudo, foi preciso em suas intervenções ajudando-me na superação das dificuldades e contribuindo para que o texto avançasse sempre.

À minha família, meu marido Marcelo e filhos Taisa e Tiago que souberam compreender a importância do momento, abrindo mão da esposa e mãe em favor da pesquisadora, minha eterna gratidão e amor incondicionais.

Aos meus colegas da Superintendência de Desenvolvimento Econômico e Social da Bahia (SEI) pela ajuda e companheirismo demonstrados ao longo do percurso, meus sinceros agradecimentos.

*Chegando, minha cidade, reprimo-me ante o novo e o eterno de tua beleza,
da beleza de teus mares, de tua humanidade, do canto de pedra de tuas velhas ruas
e de tuas velhas casas.*

Após a visão fatigada do mundo, repouso no teu azul.

(TAVARES, 1963)

RESUMO

Este texto propõe uma visão crítica sobre a aplicação da Lei 10.257/01, Estatuto da Cidade (EC), em Salvador, uma década após sua aprovação. O estudo se fundamenta em pesquisa sobre a formação de cidades e a gênese do planejamento urbano no Brasil. O trabalho está centrado no processo de planejamento urbano da cidade de Salvador, Bahia, em particular após a década de 1980, quando seus planos diretores começaram a incorporar os princípios do EC e, principalmente, após os anos 2000, quando as ideias do EC se tornam mais explícitas nos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Com base no histórico deste processo e nas expectativas dos especialistas, profissionais de diversos setores envolvidos no processo de planejamento urbano, desenvolve-se uma discussão sobre os limites e as possibilidades de aplicação do EC em Salvador, ao final da primeira década do século XXI. O resultado demonstra que as propostas do EC para Salvador, as quais privilegiam o interesse e o espaço público, ficaram no papel e o uso de alguns instrumentos urbanísticos vem se desviando de seus princípios originais, contribuindo para agravar problemas como o desperdício de recursos públicos, a corrupção e o adensamento excessivo da cidade.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Estatuto da Cidade. Salvador. Século XXI.

ABSTRACT

This text offers a critical view on the implementation of Law 10.257/01, The City Statute (EC), in Salvador, a decade after its adoption. The study is based on research on the formation of cities and on Brazilian urban planning genesis. The work focuses on the city of Salvador (Bahia) urban planning process, particularly after 1980s, when Masters Plans began to incorporate the EC's principles, and mainly, after the 2000s, when EC's ideas become more explicit in the Masters Plans (PDDU). Based on the history of this process and on specialists expectations, professionals from various sectors involved in the urban planning process, a discussion is developed about the limits and possibilities of EC's implementation in Salvador, at the end of the first decade of the XXI Century. The result shows that the EC's proposals to Salvador, which privilege public interest and space, remained on paper and the use of some urban instruments is deviating from its original principles, helping to worsen problems of public resources waste, corruption and excessive density in the city.

Keywords: Urban Planning. The City Statute. Salvador. XXI Century.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização geográfica do município de Salvador, Bahia, e detalhe ilustrativo da ocupação urbana na década de 1940	80
Figura 2 - Detalhe ilustrativo dos quatro macroespaços urbanos de Salvador, no ano 2000	85
Figura 3 – Configuração da Região Metropolitana de Salvador (RMS) no ano 2010	87
Figura 4 - Número Total de Unidades Residenciais Lançadas e Vendidas em Salvador, Bahia	95
Figura 5 - Participação de especialistas por setor na pesquisa, em Salvador.....	111
Figura 6 - Participação de especialistas por tema na pesquisa, em Salvador.....	112
Figura 7 -Especialistas que conhecem o PDDU 2007 de Salvador (Lei Municipal nº 7400/08)	113
Figura 8 - Efeitos produzidos pela política urbana (ou a falta dela) em Salvador....	114
Figura 9 - Especialistas que reconhecem os princípios da política urbana adotados pelo PDDU 2007, norteados pelos ideais do Estatuto da Cidade, nas práticas públicas de planejamento urbano de Salvador.....	115
Figura 10 - Impressão dos Especialistas sobre os impactos causados em Salvador pelo PDDU 2007 e pela mudança de paradigma representada pelo Estatuto da Cidade	116
Figura 11- Especialistas que acreditam que adotar os princípios do Estatuto da Cidade aumenta as chances de se atingir as metas propostas pelo PDDU 2007 para Salvador	117
Figura 12 - Setores dos especialistas que estão otimistas em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador	117
Figura 13 - Setores dos especialistas que estão pessimistas em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador	118
Figura 14 - Setores dos especialistas que estão cautelosos em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador	118
Figura 15 - Temas eleitos pelos especialistas como sendo os que apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do Estatuto da Cidade em Salvador	119
Figura 16 - Contribuição dos setores na votação dos 3 temas que apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do Estatuto da Cidade em Salvador	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Grandes temas e subtemas prioritários do PDDU 2007 de Salvador106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Atendimento dos setores sociais selecionados à solicitação de retorno do questionário enviado.....	109
Tabela 2 – Distribuição das respostas obtidas na pesquisa, de acordo com os temas do PDDU 2007 e os setores sociais selecionados	109
Tabela 3 - Especialistas que conhecem a última atualização (2007) do PDDU de Salvador (Lei Municipal n° 7400/08)	137
Tabela 4 - Impressão dos Especialistas sobre os efeitos produzidos pela política urbana (ou a falta dela) em Salvador	137
Tabela 5 - Especialistas que reconhecem os princípios da política urbana adotados pelo PDDU 2007, norteados pelos ideais do Estatuto da Cidade, nas práticas públicas de planejamento urbano de Salvador.....	137
Tabela 6 - Impressão dos Especialistas sobre os impactos causados em Salvador pelo PDDU 2007 e pela mudança de paradigma representada pelo Estatuto da Cidade.....	138
Tabela 7 -Especialistas que acreditam que adotar os princípios do Estatuto da Cidade aumenta as chances de se atingir as metas propostas pelo PDDU 2007 para Salvador.....	138
Tabela 8 - Setores dos especialistas que estão otimistas em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador.....	138
Tabela 9 - Setores dos especialistas que estão pessimistas em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador.....	139
Tabela 10 - Setores dos especialistas que estão cautelosos em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador.....	139
Tabela 11 – Temas eleitos pelos especialistas como sendo os que apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do Estatuto da Cidade em Salvador	140
Tabela 12 – Contribuição dos setores na votação dos 3 temas que apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do Estatuto da Cidade em Salvador	141

LISTA DE SIGLAS

ABI - Associação Baiana de Imprensa
APSES - Áreas de Proteção Sócio Ecológica
BNH - Banco Nacional da Habitação
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
CEAS - Centro de Estudos e Ação Social
CEIC - Comissão de Economia, Indústria e Comércio
CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CPUCS - Comissão do Plano Urbanístico da Cidade de Salvador
CREA-BA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia
EC - Estatuto da Cidade
EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança
EPUCS - Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador
EUST - Estudo de Uso do Solo e Transportes da Região Metropolitana de Salvador
FNRU - Fórum Nacional pela Reforma Urbana
GAMBA - Grupo Ambientalista da Bahia
GERMEN - Grupo de Recomposição Ambiental
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISS - Imposto Sobre Serviços
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
LOUS – Lei de Ordenamento e uso do solo urbano
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANDURB - Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador
PMS - Prefeitura Municipal de Salvador
PUB - Plano Urbanístico Básico
RMS - Região Metropolitana de Salvador

SEDHAM - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio ambiente de Salvador

SEDUR - Secretaria do Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

SEMA - Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia

SEPLAM - Secretaria Municipal de Planejamento

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Bahia

SUCOM - Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município de Salvador

SURCAP - Superintendência de Urbanização da Capital

TAC - Termo de Ajustamento e Conduta

TFP - Tradição Família e Propriedade

TL - Taxa de Licenciamento

TRANSCON - Transferência do Direito de Construir

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 DA URBE À CIDADE GLOBAL: RESGATANDO O CONCEITO DE CIDADE E ESPAÇO URBANO	22
2.1 ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DAS CIDADES ANTIGA E MEDIEVAL	22
2.2 INDUSTRIALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E URBANISMO	26
2.3 METRÓPOLES, MEGALÓPOLES E CIDADES GLOBAIS	32
2.4 UMA VISÃO DA CIDADE E SEU ESPAÇO	36
3 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: O DISCURSO E A PRÁTICA	39
3.1 DESCOLAMENTO ENTRE IDEIAS URBANÍSTICAS E REALIDADE URBANA ..	40
3.2 POSSÍVEL PERIODIZAÇÃO	42
3.2.1 Os Planos de Embelezamento (1875 – 1930)	43
3.2.2 Os planos de conjunto (1930 – 1965)	45
3.2.3 Os planos de desenvolvimento integrado (1965 – 1971)	47
3.2.4 Os planos sem mapas (1971 – 1992)	49
3.3 O MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988	50
3.3.1 Elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade	53
3.3.2 O Estatuto da Cidade e a questão social urbana	56
4 O ESTATUTO DA CIDADE: REDIRECIONAMENTO OU CONTINUIDADE?	62
4.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	63
4.1.1 Plano Diretor: finalidade e abrangência	63
4.1.2 Instrumentos: objetivos e dificuldades para aplicação	66
5 APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE EM SALVADOR	75
5.1 PESQUISA QUALITATIVA: OPÇÃO METODOLÓGICA.....	75
5.2 SÉCULO XX: AS TENTATIVAS DE PLANEJAMENTO URBANO.....	77
5.2.1 As iniciativas republicanas, o EPUCS e o início da atividade imobiliária .	78
5.2.2 A Urbanização acelerada da década de 1970, o PLANDURB e o EUST	81

5.2.3 A metrópole dos anos 2000 e os PDDU's	83
5.3 SÉCULO XXI: O QUE MUDA NA ERA DO ESTATUTO DA CIDADE	89
5.3.1 A polêmica da participação popular no PDDU 2004	90
5.3.2 O discurso do PDDU 2007 e o <i>boom</i> imobiliário	91
6 EFETIVIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE EM SALVADOR	103
6.1 O QUE PENSAM OS ESPECIALISTAS	103
6.1.1 O desenho da Pesquisa	105
6.1.2 Análise e discussão dos resultados	110
7 CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS	131
APÊNDICE A – Tabelas da pesquisa <i>Especialistas e Estatuto da Cidade</i>, em Salvador (Bahia), novembro/2010	137
APÊNDICE B - Questionário	142
APÊNDICE C - Lista das instituições às quais pertencem os profissionais que participaram da pesquisa <i>Especialistas e Estatuto da Cidade</i>, novembro/2010, em Salvador (Bahia)	145

1 INTRODUÇÃO

Certamente uma das questões sociais mais marcantes do século XX no Brasil é a urbanização. A rapidez com que se deu o fenômeno é digna de nota. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto no início do século a população urbana brasileira era de cerca de 10% da população total, nos anos 1970 já representava mais de 50% e, no ano 2000, mais de 80% da população do país vivia nas cidades.

A transformação vertiginosa aconteceu em um contexto de crescimento populacional e econômico do país e sob condição de intensa migração no sentido rural-urbano. O regime republicano nascente ainda estava impregnado pela herança colonial, escravista e patrimonialista, o que se refletiu nas instituições sociais e na formação das cidades que, ao longo do século XX, passaram a retratar, e a reproduzir, um ambiente de profunda disparidade social e predação ambiental.

Do processo desigual de urbanização resultaram as morfologias da diferença, bastante evidentes tanto nas estruturas ambientais urbanas quanto na arquitetura das cidades brasileiras. Ou seja, o contraste entre o central e o periférico, o bem-estruturado e o abandonado, o luxo e o desleixo, a alta qualidade das orlas em contraposição aos morros. A beleza e a vitalidade de algumas áreas, justapostas a espaços de precariedade e devastação, são expressões de uma cisão social com a qual, estranhamente, nos habituamos.

A cidade foi dividida e se tornou, ela própria, agente da desigualdade pois em uma grande parte dela há poucas oportunidades de trabalho, cultura ou lazer, enquanto, em outras, as oportunidades circulam com maior facilidade, perpetuando o mecanismo perverso de segmentação entre a cidade rica e a cidade pobre.

O processo de urbanização acelerada e desigual tornou-se um tema de amplo interesse, sensibilizando especialistas de diversos setores, em particular, arquitetos e urbanistas do século XX. Le Corbusier, por exemplo, foi o principal defensor da Carta de Atenas, resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) de 1933, que já se preocupava em adotar critérios funcionais para a organização da cidade. Outros fóruns mundiais, a exemplo do *Habitat* da Organização das Nações Unidas, passaram a discutir o problema urbano em busca de melhorias, particularmente dos assentamentos humanos.

No ano de 2010, o Fórum Urbano Mundial das Nações Unidas realizou-se pela primeira vez na América Latina, no Rio de Janeiro, e o tema da pauta, não por acaso, foi: “o direito à cidade: unindo o urbano dividido”. Reconhece-se a importância desta questão, portanto, em âmbito mundial, pois seus desdobramentos influenciam o dia-a-dia de todos os cidadãos e não apenas daqueles considerados menos favorecidos.

Nas cidades brasileiras a expansão horizontal contínua das grandes cidades, especialmente as metropolitanas, é fonte de problemas ambientais devidos ao aumento excessivo das distâncias entre equipamentos urbanos, com altos custos de infra-estrutura e transporte. A pouca permeabilidade entre os segmentos urbanos impossibilita um melhor aproveitamento interno da cidade deixando algumas áreas ociosas enquanto se ocupam áreas distantes, muitas vezes frágeis sob o ponto de vista ambiental. As grandes distâncias criadas em função de tal mecanismo, em geral, são danosas à população das cidades pois exigem que um grande contingente de pessoas se desloque diariamente, sobrecarregando o sistema de circulação e transporte, sem contar a demanda crescente por investimentos em infra-estrutura.

No âmbito do planejamento urbano brasileiro, a ação do poder público mostrou-se fraca (ou mesmo ausente) no que se refere a reverter essa tendência de urbanização e, ao fim do período de crescimento econômico acelerado e à crise geral dos anos de 1970, associou-se a crise urbana. No bojo dos movimentos sociais que então eclodiram, estava o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que procurava retomar os princípios da função social da cidade, em razão dos aspectos negativos resultantes da urbanização crescente e desigual.

O MNRU conseguiu que a Carta Magna de 1988 incluísse em seu texto, de forma inédita, um capítulo dedicado à política urbana (capítulo 2) com dois artigos (182 e 183) referentes à função social da cidade e da propriedade. A regulamentação foi efetuada 13 anos depois, através da Lei 10.257, sancionada em 10 de julho de 2001. Os dispositivos desta lei, chamada de Estatuto da Cidade, forneceram uma nova base jurídica para a política urbana no Brasil.

O Estatuto foi reconhecido internacionalmente como uma legislação avançada, mas ainda não traduzida em melhorias efetivas para as cidades do país. Essa opinião foi consenso entre alguns especialistas que participaram da discussão sobre o Estatuto, durante o Fórum Urbano Mundial do Rio de Janeiro, já

mencionado. Eles foram unânimes quanto à ausência de eficácia do Estatuto da Cidade para mudar a realidade urbana brasileira, afirmando que o desafio maior do instrumento é a sua aplicação prática (ESPECIALISTAS..., 2010).

As transformações capitalistas contemporâneas, sobretudo na década de 1990, com a reestruturação produtiva e a redução do papel do Estado na economia, preconizada pelos ditames neoliberalistas, intensificaram a complexidade das questões urbanas de modo que planejar o futuro das cidades passou a se constituir um desafio ainda maior. No caso brasileiro, somaram-se novas inquietações às velhas questões do emprego e da renda, a exemplo da questão ambiental.

Verifica-se que, nesse cenário, a dinâmica das relações sociais e das mutações espaciais dificilmente são controláveis pelo aparato legal. A nova base jurídica disponibilizada pelo Estatuto, fruto de um conjunto de ideias urbanísticas que prioriza a questão social brasileira, e, sobretudo, a questão da divisão urbana, é de difícil absorção e aplicação nas cidades, passando a evidenciar um distanciamento crescente entre o discurso e a prática, no campo do planejamento urbano, aqui entendido como a ação pública no ambiente urbano, visando minimizar os efeitos negativos da urbanização. Isto significa que, embora a lei exista para defender o interesse público, na realidade, os interesses particulares se sobrepõem, subordinando a cidade e, de certa forma, também o seu processo de planejamento.

Um arcabouço legal instituído, por mais avançado que seja, é necessário mas insuficiente para resolver os problemas da cidade, pois sua gestão depende do controle público dos recursos existentes que, por sua vez, devem contar com fontes estáveis e seguras de financiamento. De um modo geral, a gestão dos recursos compromete-se apenas com interesses específicos dentro da cidade, inutilizando um instrumental regulatório que se reporta a toda cidade e que se pauta no interesse público. Apesar da lei se transformar em um ideário urbanístico que não age concretamente sobre a cidade, ela é elaborada continuamente, assim como os planos diretores e outros projetos urbanísticos. Indaga-se, pois, por que o corpo de ideias do urbanismo está tão descolado da realidade urbana no Brasil? Por que os planos são feitos já que não produzem efeitos práticos? Por que as leis urbanísticas são formuladas se não são efetivamente cumpridas?

Tudo indica que há um excesso de planejamento teórico e, no entanto, acredita-se que a cidade é desorganizada pela “falta de planejamento”. Na verdade, não raro, são realizados extensos diagnósticos, planos e projetos, para

simplesmente armazená-los nos computadores e gavetas dos setores administrativos responsáveis. O que existe, portanto, é falta de execução. Todavia, isso não é percebido pois é como se os planos valessem por si sós e não pelos resultados que produzem.

O mesmo raciocínio vale para as normas e leis urbanísticas que, depois de longamente discutidas, elaboradas, votadas e publicadas, tornam-se produto intelectual de alto nível, mas letra morta do ponto de vista prático, pois não têm nenhuma vinculação com a realidade.

O Estatuto da Cidade traduziu o esforço dos movimentos sociais da década de 1970 para incluir na pauta constitucional instrumentos regulatórios e compensatórios sobre os efeitos negativos da urbanização desigual gerada no bojo das relações sociais capitalistas. Lamentavelmente, após dez anos de vigência, poucos resultados práticos foram produzidos.

Particularmente na cidade de Salvador, cidade objeto da pesquisa empreendida para a presente dissertação, a aplicação do Estatuto da Cidade tem sido pouco eficaz no controle de problemas urbanos tais como a pobreza, a violência, a segregação sócio-espacial, a exclusão urbanística ou mesmo a saturação do sistema de circulação.

O tema aqui proposto para discussão concentra-se, pois, na área dos processos urbanos de desenvolvimento, abordando as atividades de planejamento urbano e a aplicação da Lei 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade.

A pesquisa tem por foco a cidade de Salvador, Bahia, por considerá-la emblemática no Brasil, em termos da dimensão sociológico-cultural e política de seu passado colonial e escravista, de suas especificidades socioeconômicas e de sua elevada proporção de pobreza urbana nesta primeira década do século XXI.

Uma crença que, infelizmente, tornou-se popular no Brasil é que este é o país das leis que “pegam” e das que “não pegam”. Cabe perguntar-se, afinal, se o Estatuto da Cidade é um caso das que “não pegam”. Tal indagação, trazida para o contexto da cidade de Salvador e para o âmbito da legislação urbanística, indica o problema desta pesquisa: por que a aplicação do Estatuto da Cidade não é efetiva fazendo com que as ideias nele contidas distanciem-se das práticas reais e transformem-se em um discurso inócuo para a cidade?

Desse modo, o trabalho tem por objetivo geral verificar as limitações e possibilidades de aplicação dos instrumentos de planejamento urbano, postulados

pelo Estatuto da Cidade, para regulação e indução do desenvolvimento urbano de Salvador no século XXI. Para elucidar essa questão foi necessário atingir os seguintes objetivos específicos: estudar a estruturação espacial e o planejamento urbano de Salvador no século XX; avaliar a visão de futuro, em termos do desenvolvimento social e urbano da cidade, definida no seu último Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU 2007) e, finalmente, verificar as possibilidades concretas de alcançar os objetivos almejados, por meio da aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Tais questões constituem os aspectos principais da pesquisa que, uma vez analisados e discutidos, forneceram uma resposta ao nosso objetivo geral.

A opção metodológica é qualitativa e envolve duas etapas: uma etapa descritiva, que compreende uma análise histórica do processo de expansão física da cidade de Salvador no século XX, quando surgem as primeiras tentativas de planejamento urbano, e uma analítica, que busca entender as ideias, os valores e as crenças dos especialistas, gestores públicos e cidadãos envolvidos com o sistema de planejamento urbano de Salvador. Pelo caráter técnico específico da atividade de planejamento urbano, esses profissionais são convidados a exercer cargos e funções públicas, a comandar organizações de classe, a trabalhar para empresas privadas ou a coordenar atividades docentes nas universidades. Considera-se que, mesmo limitados pela conjuntura de poder político-econômico local e global e influenciados por interesses diversos, esses atores sociais são personagens chave pois conduzem o processo e modelam o pensamento urbanístico, o que acaba influenciando as ações políticas de planejamento urbano na cidade.

Busca-se, com essa análise, contribuir para a compreensão do problema do descolamento entre o plano das ideias urbanísticas e a aplicação prática que contamina os planos diretores, de uma forma geral, e também os instrumentais legais, a exemplo do Estatuto da Cidade, dificultando o enfrentamento das questões urbanas. Tal compreensão sugere uma redução das expectativas em relação à capacidade de tais instrumentos, por si só, dirigirem o desenvolvimento urbano, apontando para novas modalidades de gestão da cidade no futuro.

O texto apresenta seis capítulos, além da introdução. Os capítulos iniciais compõem o bloco referente à fundamentação teórica do trabalho. No capítulo 2 propõe-se construir a visão de cidade tal qual ela é aqui apresentada. No capítulo 3, a trajetória brasileira do planejamento urbano introduz a questão do deslocamento

entre o seu discurso e sua prática, indagação principal aqui proposta. O Estatuto da Cidade, principal objeto do estudo, é discutido em seus aspectos essenciais no capítulo 4. Com base no referencial teórico selecionado, os capítulos 5 e 6 compõem o segundo bloco do texto, referente ao problema da pesquisa, qual seja, a aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador e a metodologia adotada para examiná-lo e discuti-lo. Ao final apresentam-se as conclusões e as referências.

2 DA URBE À CIDADE GLOBAL: RESGATANDO O CONCEITO DE CIDADE E ESPAÇO URBANO

A cidade e o espaço urbano são conceitos complexos, muito além do modo de produção específico de Marx, da base de associação humana de Weber, ou mesmo do *locus* da divisão do trabalho de Durkheim. Muito longe de equacionar tal questão, porém consciente de sua relevância para o propósito desta dissertação, o esforço aqui empreendido consiste em resgatar os aspectos principais envolvidos na formação de cidades. Os elementos teóricos aqui apresentados têm como foco a história da urbanização, por meio da percepção de autores preocupados, não com o *quanto* o mundo se urbaniza, mas *como e porque* o faz. Isto se justifica uma vez que o objetivo do texto é analisar as possibilidades de controle das consequências do processo de urbanização em local e momento específicos.

Este referencial teórico está, portanto, baseado em conceitos e formulações sobre a construção do espaço urbano tal qual um produto social e, ao mesmo tempo, um agente de transformação social. Mesmo com toda a complexidade e os riscos que tal definição envolve, esta parece ser a melhor escolha quando se pretende discutir os problemas da cidade e suas possíveis soluções.

2.1 ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DAS CIDADES ANTIGA E MEDIEVAL

Em seus primórdios, o termo “urbano”, do latim *urbanum*, foi associado ao arado, ao território traçado, ao espaço marcado pela povoação, pela produção e pela vida. De sua simplificação semântica veio *urbe* e *urbs*. A cidade, *urbe*, simbolizada na *urbs* de Roma, passou a ser o território que materializou a sociedade politicamente definida pela *polis* (grega) ou pela *civitas* (romana), dando assim o sentido acabado à ideia de civilização (MONTE-MÓR, 2006).

De acordo com a geógrafa Ana Fani Carlos (2007), a noção clássica da formação de cidades está vinculada a dois impulsos humanos principais: a fixação ao solo com a agricultura e o domínio de determinadas técnicas rudimentares que permitiram a extração de algum excedente agrícola para que o ser humano pudesse dedicar-se a outras atividades que não a de plantar.

Carlos (2007) destaca que, a origem da cidade não pode ser confundida com o princípio da hierarquização social, pois esta a precede historicamente. Contudo, a

existência de cidades pressupõe uma participação diferenciada do homem no processo de produção, o que enseja uma sociedade de classes. Para ela, o fenômeno está vinculado a, pelo menos, seis elementos: produção do excedente agrícola, acumulação tecnológica, divisão do trabalho, divisão da sociedade em classes, sistemas de comunicação e certa concentração espacial de atividades não agrícolas.

Embora tais elementos sejam interdependentes, alguns autores, tais como Darcy Ribeiro (1975), tendem a acentuar a importância da acumulação tecnológica no processo de surgimento das cidades. Para ele, foram as inovações técnicas, ainda incipientes, como a irrigação e a adubagem do solo, o uso generalizado do arado e dos veículos de roda à tração animal, bem como dos barcos à vela para navegação costeira, que possibilitaram a ampliação progressiva da eficácia produtiva do trabalho humano. E as alterações institucionais nos modos de produção e de distribuição dos frutos do trabalho humano propiciaram as condições para o surgimento das cidades.

De fato, invenções tal qual o arado, aliadas ao deslocamento para vales fluviais altamente férteis (inicialmente Tigre e Eufrates, Nilo, Indo e, mais tarde o Rio Hucango, na China), aproximadamente no ano 6000 a.C, deram início a um “princípio rudimentar de organização”, no dizer de Ana Fani Carlos (2007, p. 60). As inovações prosseguiram até o ano 5000 a.C quando já se notava a presença de diques, canais e vales de irrigação. Foi nessa época que surgiram as primeiras “cidades”. Dentre essas, as mais antigas provavelmente são Kisch, Ur e Uruk, na antiga Babilônia, hoje Iraque. Tal qual essas cidades, basicamente portos situados ao longo dos rios, surgiram outras, mais tarde, às margens do Mar Mediterrâneo, ligando o oriente ao ocidente e evidenciando que a localização era fundamental para o desenvolvimento da atividade comercial, sustentáculo da vida urbana na antiguidade.

Contudo, o desenvolvimento de cidades exigiu, além da localização geográfica estratégica em regiões férteis, que propiciou o excedente agrícola, e do aprimoramento técnico, que permitiu a construção de sistemas de irrigação, muralhas e edifícios públicos, a participação de outros fatores no âmbito intelectual, social e político, igualmente importantes para efeito da construção de uma perspectiva de análise urbana. Iniciemos pelo domínio da linguagem escrita como um meio de distinguir comunidades urbanas de outras consideradas não urbanas.

Isto porque, logo que uma comunidade atinge o avanço técnico da linguagem escrita, ocorre uma transformação profunda da ordem social; quando uma tradição escrita ocupa o lugar de uma tradição oral, é possível criar sistemas administrativos e legais mais complexos, acompanhando o próprio desenvolvimento intelectual. A palavra escrita e os números foram indispensáveis ao desenvolvimento da Matemática, Astronomia e das outras ciências; sua existência implicou, assim, no aparecimento de um grande número de especializações na estrutura social (SJOBORG, 1972).

Com base na premissa acima, esse autor valoriza as contribuições das grandes comunidades urbanas desenvolvidas pelos povos das Américas. Ele argumenta que no caso dos maias e astecas da América Central, por exemplo, cálculos populacionais feitos pelos arqueólogos, com base nas ruínas de construções residenciais ali localizadas, indicam que Teotihuacán, hoje ocupada pela Cidade do México, pode ter tido uma população de 100 mil habitantes durante o primeiro milênio d.C. Para ele, as conquistas dos povos maias nos domínios da Matemática, notadamente a invenção do conceito de zero e o cálculo preciso do ano solar, teriam sido impossíveis se sua elite culta estivesse espalhada pelo campo ao invés de concentrada em centros urbanos onde as idéias encontram local propício para se desenvolver. Uma cultura como a dos incas, entretanto, na América do Sul, não pode ser classificada como urbana em decorrência da ausência de símbolos gráficos para representar conceitos mais elaborados e transmitir, através de uma elite culta, uma herança religiosa ou histórica. Embora os incas tivessem conseguido grandes triunfos militares e arquitetônicos e estivessem na iminência de atingir uma ordem civilizada, eles não foram considerados urbanos, à época da conquista européia (SJOBORG, 1972).

Desse modo, cidade, como residência de especialistas, tem sido continua fonte de inovação, pois para ela convergem não somente invenções técnicas, mas também novas idéias religiosas, filosóficas e científicas, acelerando o processo de transformação social e cultural. E esse processo, por sua vez, contribui para a expansão da própria cidade.

Contudo, o progresso tecnológico foi cada vez mais dependente de uma crescente divisão do trabalho, particularmente na esfera política. Sjoborg (1972) explicou que as primeiras comunidades urbanas da Sumeria, através do comércio, estendiam seu domínio para áreas maiores a fim de se utilizar de fontes humanas e

materiais cada vez mais diversificadas. Assim nasceram os impérios, naturais disseminadores de cidades, os quais, à proporção que foram se alargando, aumentaram as dimensões e a imponência de suas cidades.

Os fenícios se expandiram e fundaram cidades ao longo da costa norte da África e da Espanha e as cidades-estado gregas, de certa forma pequenos impérios, criaram e reconstruíram postos urbanos ao longo do Mediterrâneo na direção Leste até o Mar Negro. Mas, sem dúvida, foi o império de Roma que mais contribuiu para a difusão de cidades em regiões não urbanas do Oeste como França, Inglaterra, Países Baixos, Alemanha, Europa Central e mesmo Europa Oriental (SJOBORG, 1972).

Lewis Mumford (1965) também destacou o processo político que acompanha a formação das cidades na história; este envolveu, primordialmente, a luta por novos mercados, levando as cidades mais poderosas a conquistarem as mais fracas. As cidades medievais italianas, por exemplo, costumavam empregar mercenários profissionais para assegurar seu domínio sobre suas vizinhas rivais. Tais mercenários, não raramente, tornavam-se governantes, como recompensa pela vitória e, aos poucos, a cidade medieval abdicou da sua liberdade em troca de proteção. Iniciou-se o processo da centralização da autoridade para a criação de uma cidade capital que passou a desempenhar o papel social e político do centro do poder.

Estas reconstruções históricas já fornecem uma clara noção de que a concentração espacial, que funciona como centro de germinação e difusão de inovações técnicas, desempenha, ao mesmo tempo, um importante papel como polo de atração de poder político e econômico. No âmbito econômico, por exemplo, não se pode compreender a transição de uma economia de trocas para o sistema capitalista sem ter em conta o contexto da cidade medieval.

De acordo com Carlos (2007) o bloqueio do mar Mediterrâneo provocado pela invasão sarracena no século VII inviabilizou o comércio e as cidades entraram em rigoroso declínio até o século XI. Nesse período a Europa Ocidental regrediu ao estado de região exclusivamente agrícola tendo a terra como única fonte de subsistência e condição de riqueza, o que fundou as bases do feudalismo. Contrariamente à antiguidade, quando o comércio impulsionou a produção do espaço das cidades, dentro do feudo produziam-se e consumiam-se os próprios produtos numa economia auto-suficiente, sem mercados externos e sem ligações,

dificultando o crescimento das cidades. Mesmo assim, a partir do século XI, a cidade começou a renascer instalando-se primeiramente em torno dos chamados burgos centrais – locais povoados por mercadores, artífices e servos. Os mercadores agrupavam-se nas guildas que, junto com a igreja e o mosteiro constituem os marcos da cidade medieval.

Na transição para o capitalismo, portanto, a economia auto-suficiente do feudo transformou-se em economia monetária com nova divisão do trabalho e comércio novamente em expansão. A indústria caseira ganhou maior especialização e a produção agrícola excedente, aliada à possibilidade da troca e do uso do dinheiro, dão aos artesãos a oportunidade de viver de seu próprio ofício propiciando um incentivo ao crescimento demográfico. A cidade medieval aparece, portanto, como o elemento espacial responsável pela dissolução do modo de produção feudal e da transição deste para o capitalismo (CARLOS, 2007).

Com o nascimento da indústria, como veremos a seguir, a cidade passa a ampliar consideravelmente, em relação às etapas anteriores, sua importância como centro de comando do poder político e econômico.

2.2 INDUSTRIALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E URBANISMO

O desenvolvimento da indústria, as grandes descobertas científicas e o conseqüente avanço tecnológico ampliaram a divisão do trabalho e a diferenciação espacial. Esse movimento modificou drasticamente a distribuição da população no mundo, intensificando a tendência de concentração humana em grandes cidades. A proximidade ensejada pela concentração humana no espaço da cidade viabilizou a divisão do trabalho, a cooperação entre as especialidades, o intercâmbio de bens e serviços e o aumento da produtividade.

A cidade como ponto de concentração da indústria e de grande massa populacional atrai não só pelo poder econômico, mas também pelo poder político, passando a comandar espaços maiores, de acordo com seu poder. A grande indústria, com seus fluxos, cria a história mundial na medida em que estabelece dependências, transformando as relações humanas e com a natureza através das relações monetárias e da criação de um novo modo de vida. (CARLOS, 2007, p. 66).

A partir da primeira Revolução Industrial, ocorrida na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, foi preciso que se deslocassem, do campo para a cidade,

grandes contingentes de pessoas para suprir a mão-de-obra necessária às operações industriais nascentes. A sociedade urbano-industrial, portanto, se expressa, originalmente, por meio dos migrantes - oriundos do meio rural que se fixaram nas primeiras cidades fabris inglesas e por meio da divisão social do trabalho que se fez necessária para viabilizar o projeto da industrialização.

Se, por um lado, a concentração humana nas cidades intensificou a urbanização beneficiando o desenvolvimento industrial, por outro, provocou mudanças espaciais cujos efeitos perduram até o presente. Muitos desses efeitos propiciaram críticas por parte de autores que colocam o processo urbano industrial vivido pelo ocidente na origem dos problemas enfrentados pelas cidades. No entender de Lefèbvre (2006), por exemplo, o processo de industrialização impõe-se como ponto de partida para apresentar ou expor a “problemática urbana”. Para ele, esse processo é o motor das transformações na sociedade.

Se distinguirmos *o indutor* e *o induzido*, pode-se dizer que o processo de industrialização é indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à cultura. (LEFÈBVRE, 2006, p. 3).

A produção de mercadorias tolhe a capacidade criadora e degenera as relações sociais na cidade criando um conflito entre o valor de uso e o valor de troca. O valor de troca e a generalização da mercadoria tendem a subordinar a cidade e a realidade urbana (LEFÈBVRE, 2006).

A tendência de expansão do capitalismo e de concentração das atividades econômicas na cidade industrial transformava os hábitos citadinos degradando o ambiente e deteriorando os laços sociais. A nova concepção utilitarista da cidade industrial apoiava-se numa doutrina de exerceção produtiva, avareza consumidora e negação filosófica (MUNFORD, 1965).

Ainda segundo Munford (1965), os efeitos da industrialização sobre a cidade, a regulamentação política consciente do crescimento e desenvolvimento das cidades durante o período da primeira Revolução Industrial, por ele chamado de “paleotécnico”, se deu de acordo com os postulados do utilitarismo que, em última análise, eram os fundamentos do *laissez-faire*.

Foi seguindo o que presumiam ser o modo de natureza que o industrial e o funcionário municipal produziram a nova espécie de cidade, um amontoado humano fundido e desnaturado, adaptado não às necessidades da vida, mas à mítica “luta pela existência”; um ambiente cuja própria deterioração testemunhava o quanto era impiedosa e intensa aquela luta. Não havia lugar para o planejamento no traçado daquelas cidades. O caos não precisa ser planejado. (MUNFORD, 1965, p. 575).

O *laissez-faire*, conforme Munford (1965), fora apresentado em “A Riqueza das Nações”, em 1776, por Adam Smith, que defendia uma teoria geral da sociedade política com uma concepção correta da base econômica da cidade e uma visão válida das funções econômicas não lucrativas. Mas, na prática, o interesse individual cedeu lugar ao desejo agressivo de aumento incessante da riqueza e a base desse sistema, transformado na ideologia do período e dever único do governo, tornou-se a guarda da propriedade privada e da liberdade de escolha individual. A harmonia pré-determinada da ordem econômica passou a ser uma superstição prevalecendo a competição individual em prol de ganhos sempre maiores que conduziram aos monopólios.

O *laissez-faire*, ainda conforme Munford (1965), sob a justificativa histórica de rompimento com a rede de privilégios do antigo estado absolutista, destruiu a noção de uma política cooperativa e de um plano comum, solapando a autoridade municipal e desacreditando a própria cidade.

Outros estudiosos, assim como Lefèbvre (2006) e Munford (1965), consideraram que a cidade introduzida pela Revolução Industrial causou uma ruptura nos paradigmas vigentes até então, pelo súbito crescimento da urbanização. Esse ponto de mutação, particularmente interessante a essa fundamentação teórica, é colocado por Kohlsdorf (1985), da seguinte forma: “[...] a cidade configurada pela Revolução Industrial dá origem a um modo de pensar o espaço urbano que é totalmente distinto dos anteriormente existentes, porque a sociedade urbana que então emerge é completamente nova.”

Com efeito, a sociologia, a partir da industrialização, desenvolveu o conceito de “modo de vida urbano”, cunhado por Louis Wirth em seu texto “O urbanismo como modo de vida”, publicado originalmente no *American Journal of Sociology* (1938) e que teve tradução para o português no livro “O fenômeno urbano”, organizado por Otávio Guilherme Velho, em 1987 (MORRIS, 1972).

De uma forma geral, as questões discutidas por Wirth já haviam sido introduzidas em “A metrópole e a vida mental” de Georg Simmel, mas sua principal

contribuição está no tratamento do “urbano” e do “rural” não mais como dois espaços e modos de vida separados e opostos. Ao contrário, ele destacou a interação desses dois mundos reconhecendo a influência rural na vida urbana e o urbanismo sendo levado para além dos limites físicos da cidade (KOHLSDORF, 1985).

As transformações provocadas pela cidade industrial fizeram surgir correntes de pensamento opostas como o progressismo e o culturalismo. A primeira tende a aceitar a mudança como a chave dos tempos modernos onde todas as contradições estariam resolvidas, e a segunda a negá-la, por ser responsável pelo desaparecimento de um mundo melhor. Os urbanistas progressistas mais conhecidos como Le Corbusier, Ozenfant, Gropius, Oud, Rietvelt e Van Eesteren aceitaram as idéias de modernidade, deslocando os interesses dos aspectos sociais e econômicos para as estruturas técnicas, funcionais e estéticas. A meta era alcançar a eficiência em todos os sentidos e seus projetos e planos são frequentemente criticados por excesso de tecnocracia. Já os culturalistas mais importantes, como Sitte, Howard, Unwin e Mumford acreditavam que a cidade industrial representava a degeneração da qualidade urbana e, por isso, pregavam a retomada de modelos de organização pré-industrial como forma de resgatar “relações sócio-culturais qualitativamente superiores” (KOHLSDORF, 1985).

O conceito de cidade jardim criado por Howard em 1902, como resposta à caótica cidade industrial inglesa do final do século XIX e início do XX, foi uma proposta considerada inovadora no campo do urbanismo e que influenciou a concepção de planos para cidades novas em todo o mundo contemporâneo. Sua idealização foi uma tentativa de combinar as vantagens da vida urbana com a beleza e os prazeres do campo (HOWARD, 2002).

Enquanto o culturalismo se preocupava com o equilíbrio entre as atividades econômicas e o progressismo servia de pano de fundo para desenvolvimento capitalista, para o marxismo, a cidade industrial não era o resultado do caos, mas sim de uma nova forma de ordem, a ordem capitalista.

Na perspectiva da corrente marxista, a cidade, enquanto espaço de reprodução do capital, impõe determinada condição ao urbano, aparecendo como um fenômeno concentrado, fundamentado numa complexa divisão do trabalho que, no capitalismo, tem por finalidade o processo da acumulação. Assim a cidade é o *locus* da concentração dos meios de produção e de pessoas ligadas à divisão técnica e social do trabalho, articuladas ao processo produtivo. Nesta visão, a cidade

é analisada enquanto concentração de instrumentos de produção, serviços, mercadorias, infra-estruturas, trabalhadores e reserva de mão-de-obra (CARLOS, 2007).

O estudo do processo evolutivo da cidade permitiu que se estabelecessem conexões entre as práticas urbanas e a questão do desenvolvimento político e socioeconômico, as quais são fundamentais para que se compreenda adequadamente a produção do espaço no sistema capitalista.

De acordo com Harvey (2005), diversas evidências podem, hoje, ser apresentadas para sustentar a importância da urbanização para o desenvolvimento não só industrial mas também político e cultural, no século XIX. O aspecto por ele destacado é que esse processo permitiu a expansão das relações sociais capitalistas aos países menos desenvolvidos que agora têm as cidades que, de forma dramática, mais crescem no mundo.

A urbanização, portanto, como fenômeno, não pode ser entendida simplesmente como a passagem de uma forma diluída de população para uma forma concentrada em centros urbanos. A transição de um padrão de vida econômica, apoiado na produção agrícola auto-suficiente, para outro, baseado na indústria, no comércio e nos serviços, envolve grande complexidade, associada ao desenvolvimento social e econômico, muitas vezes ignorada. Segundo Harvey (2005) é preciso ter em conta a importância do espaço urbano nos processos de transformação social e econômica.

Com muita frequência, o estudo da urbanização se separa da mudança social e do desenvolvimento econômico, como se o estudo da urbanização pudesse, de algum modo, ser considerado um produto secundário passivo em relação a mudanças sociais mais importantes e fundamentais. As sucessivas revoluções em tecnologia, relações espaciais, relações sociais, hábitos de consumo, estilos de vida, etc., características da história capitalista, podem, sugere-se às vezes, ser compreendidas sem investigação profunda das raízes e da natureza dos processos urbanos. (HARVEY, 2005, p. 166).

Para Harvey (2005) a tendência antiurbana nos estudos da mudança macrossocial e macroeconômica é uma omissão. Um de seus objetos de estudo é a investigação do papel do processo urbano na reestruturação das distribuições geográficas da atividade humana e na dinâmica do desenvolvimento desigual dos tempos mais recentes.

A indústria, no contexto da evolução capitalista, é o motor da acumulação e foi peça-chave no processo de urbanização ocidental; porém, enquanto nos países ditos desenvolvidos o aumento da urbanização se deu quase em proporção direta à industrialização (o que ocorreu por volta do final do século XIX e na primeira metade do século XX), na América Latina, onde a indústria se instalou mais tardiamente, o fenômeno do crescimento urbano é mais recente, pois até meados do século XX a maioria da população ainda era rural. No Brasil, a tendência se inverteu a partir dos anos 1970 e, atualmente, a população urbana predomina. Tal processo produziu imensas desigualdades nos níveis e nas formas de urbanização do continente sul-americano.

No que diz respeito ao Brasil, o trabalho de Fernandes e Negreiros (2004), relaciona industrialização e urbanização por meio de um paralelo entre o desenvolvimento da infraestrutura industrial e o crescimento extraordinário da população urbana. As autoras demonstram que a concentração industrial e, mais tarde também a sua desconcentração, foram tão importantes para estruturação da rede de cidades quanto para a própria configuração interna das mesmas.

O estudo de padrões habitacionais específicos da cidade de Salvador, na última década do século XX, identificou zonas extremamente diferenciadas em sua conformação física, sendo algumas delas ocupadas aleatoriamente, por populações de baixa renda e separadas de outras, ainda que justapostas, com melhores condições de habitabilidade, onde moram as populações de renda mais alta (SOUZA, 2008).

Para esta pesquisadora, a origem desse processo de estruturação espacial urbana “desigual e combinado” está no capitalismo industrial que, ao ampliar-se foi conformando a realidade física sem perder sua essência – a desigualdade social. A dinâmica de estruturação do espaço urbano capitalista industrial desenvolveu a privatização fragmentada do solo para moradia onde o espaço, como elemento de interação no processo social, não é apenas suporte na produção do ambiente construído; é também meio de produção e de valorização do solo; é um produto mercantil que influencia o comportamento dos grupos sociais envolvidos.

Hoje, o modo de vida urbano se refere basicamente aos modos de produção e de consumo da sociedade urbana capitalista que emergiu com a industrialização. Mas, o aspecto mais relevante do binômio urbanização/industrialização, para efeito deste tópico, é justamente o surgimento do urbanismo no contexto pós-Revolução

Industrial, quando os “problemas urbanos” começam a se acentuar. O urbanismo passou a ser compreendido como um campo de estudos que tem a cidade como objeto central, propondo modelos de soluções para seu desenvolvimento. Com a evolução do conceito de urbanismo surgiu o planejamento urbano, entendido como um processo de tomadas de decisões que têm a função de conduzir a cidade para certos objetivos estabelecidos previamente. Urbanismo ou planejamento urbano, ambos seguem buscando uma resposta ao impacto sócio-espacial da urbanização.

Cabe destacar ainda que a reação produzida pela própria deterioração urbana, advinda da industrialização, ou seja, o saneamento e a higiene pública, foi a grande contribuição da cidade industrial do século XIX para o urbanismo. Evidentemente, o progresso geral das ciências e, em particular, da biologia, contribuiu para que se estabelecessem novos padrões de iluminação, arejamento e limpeza, melhorando as condições gerais das cidades. Mas o higienismo, assim como também o embelezamento, como se verá no histórico do planejamento urbano brasileiro (capítulo 2) estão na origem do urbanismo e do planejamento urbano moderno, com impacto direto sobre os custos municipais e os investimentos em serviços públicos coletivos.

2.3 METRÓPOLES, MEGALÓPOLES E CIDADES GLOBAIS

Com a expansão do fenômeno da urbanização e as transformações socioeconômicas, nascem as aglomerações urbanas, as metrópoles e as megalópoles. Tendências da urbanização contemporânea, observadas pelos teóricos, apontam para uma nova geografia de cidades denominadas “globais”. Torna-se necessário, pois, neste ponto, introduzir tais conceitos, ainda que de forma simplificada, para que se avance em direção a uma compreensão da cidade e do espaço urbano.

De acordo com Marcelo Lopes de Souza (2010), as aglomerações urbanas surgem quando cidades diferentes atuam em um “minissistema urbano”, isto é, seus vínculos econômicos, políticos ou culturais se tornam muitíssimo fortes. Nesses casos, geralmente se observa a conurbação, ou contigüidade física entre as cidades, embora não seja necessária para configurar uma aglomeração. Quando a influência econômica da cidade principal cresce sobre as demais, configura-se, então, uma metrópole.

No Brasil, durante o Regime Colonial, o significado de metrópole era o de nação colonizadora perante as nações ocupadas ou colonizadas, garantindo a Portugal esse estatuto. No sentido mais estrito do campo do urbanismo, porém, define-se metrópole, do grego metropolis (mētēr = mãe e pólis = cidade), como a cidade que exerce influência econômica, social e administrativa sobre as demais numa mesma região metropolitana (HOUAISS; VILLAR, 2001).

Metrópoles são realidades sócio-espaciais que, na maioria dos países, passam a ter sua existência formalmente reconhecida como áreas ou regiões metropolitanas para tornar mais racional e inteligente a prestação de serviços comuns como a destinação do lixo, o abastecimento de água, o transporte público, etc. Contudo, no Brasil da década de 1970, a criação de nove regiões metropolitanas revelou-se mais uma medida de “geopolítica interna” do regime militar para intervir nos espaços-chave da vida econômica e político-social brasileira (SOUZA, 2010).

O termo megalópole, também de acordo com Souza (2010), popularizado pelo geógrafo francês-americano Jean Gottmann, a partir da década de 1960, é geralmente aplicado para uma região urbanizada contendo várias regiões ou áreas metropolitanas. A megalópole também constitui uma espécie de “sistema urbano” fortemente integrado, inclusive por fluxos de deslocamento diário de passageiros na base de transportes coletivos. Diferentemente da metrópole, a megalópole se espalha em escala sub-regional ou regional, daí ser formada por duas ou mais metrópoles.

Dentro de um país têm-se cidades com áreas de influência distintas formando a rede urbana. As redes urbanas se formam porque nenhuma cidade existe de forma isolada; as trocas de bens e informações se dão em diferentes escalas – local, regional, nacional e mundial. As redes de cidades, portanto, não se configuram ao acaso; elas estão relacionadas aos processos de exploração econômica e exercício de poder existentes na sociedade. É por meio do suporte da rede urbana que se exerce a gestão do território (SOUZA, 2010).

De acordo com estudo “Região de Influência das Cidades 2007” , do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Rede Urbana Brasileira é constituída por 12 principais centros urbanos¹ caracterizados por seu grande porte e por fortes

¹ São grandes metrópoles nacionais; São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília; e metrópoles regionais: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008).

relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008).

Entretanto, a área de influência das cidades não se limita mais ao território nacional onde estão inseridas; na passagem do século XX para o XXI, vários autores apontam a transição para uma “nova lógica de estruturação urbana” que seria a expressão espacial ou urbana da integração econômica global e da tendência neoliberalista, intensificadas após a crise de acumulação capitalista dos anos 1970.

Segundo Davis (2006), o espraiamento das cidades constitui a culminância física e demográfica da evolução urbana do milênio. Em função dele surgem os corredores urbanos contínuos com concentração de população e de atividades econômicas em pontos específicos, principalmente nas metrópoles. Esse pesquisador aponta para o século XXI como o momento histórico em que a população urbana mundial será, pela primeira vez, mais numerosa que a rural².

A urbanização *in loco* é também uma tendência verificada em áreas rurais do sul da China onde o campo, além de gerar migrações vem se urbanizando. Ou seja, a população rural, em muitos casos, não precisa mais migrar para a cidade, a cidade migra até ela (GOULDIN, 2001 apud DAVIS, 2006). Essa forma híbrida, observada pelo antropólogo Gregory Gouldin, é entendida como uma espécie de fusão urbano/rural sustentada por uma rede de transações econômicas que amarram os núcleos urbanos às suas regiões circundantes. Tal fenômeno se assemelha ao urbanismo difuso proposto pelo arquiteto e teórico alemão Thomas Sieverts. Segundo ele, esta “cidade intermédia”, estaria se tornando a paisagem definidora do século XXI, tanto nos países ricos quanto nos pobres (DAVIS, 2006).

Esses autores percebem uma fusão de desenvolvimento urbano e regional na qual a distinção entre o urbano e o rural fica incerta, conforme as cidades se expandem ao longo dos corredores de comunicação em direção a pequenas aldeias que sofrem mudanças *in loco*. O debate sobre a hibridização rural/urbana também envolve geógrafos da América Latina como Adrian Aguillar e Peter Ward os quais propõem o conceito de “urbanização baseada em regiões” para caracterizar o desenvolvimento periurbano contemporâneo em torno da cidade do México, de São Paulo, de Santiago e de Buenos Aires (DAVIS, 2006).

² De acordo com seu levantamento, as cidades absorvem quase dois terços do crescimento populacional global desde 1950 e atingirão seu pico em 2050 com 10 bilhões de habitantes.

De Mattos (2008) propõe que essas tendências genéricas podem ser explicadas a partir das transformações inerentes à atual fase de modernização capitalista. Ele explica que as manifestações e alcances de tais tendências são diferenciadas segundo as particularidades e níveis de desenvolvimento dos países respectivos e isto ocorre independentemente de um possível fortalecimento da identidade de cada cidade. Suas observações apontam para um constante deslocamento, tanto das famílias quanto das empresas, para longe dos centros históricos das cidades. São decisões de localização que implicam em um maior consumo de terra *per capita* e empurram a fronteira urbana para fora, desencadeando os processos de expansão urbana, periurbanização e policentralização.

Tanto as observações feitas pelos diversos geógrafos e reunidas por Mike Davis (2006) quanto aquelas colocadas por De Mattos (2008) indicam uma reestruturação urbana, estimulada pela força da globalização e caracterizada pela dispersão espacial com concentração econômica em pontos-chave do planeta. Tal reestruturação urbana foi também explorada por Manuel Castells (1999) em trabalho sobre a comunicação eletrônica e os sistemas informacionais contemporâneos. Para ele, o crescente desenvolvimento desses sistemas propicia uma dissociação entre a proximidade espacial e o desenvolvimento das funções rotineiras nas cidades como trabalho, compras, entretenimento, assistência à saúde e educação, serviços públicos, governo, etc. Tal fenômeno leva a vaticínios do tipo “fim das cidades”, como as conhecemos até agora, visto que estariam destituídas de sua necessidade funcional. Entretanto, alerta que, como mostra a história, os processos de transformação espacial são muito complexos e a “cidade informacional”, provavelmente, não será uma cópia do Vale do Silício assim como a “cidade industrial” não foi uma réplica de Manchester. Não obstante a diversidade de contextos físicos e culturais, há algumas características fundamentais no desenvolvimento transcultural da “cidade informacional”, as quais se propôs a desvendar.

Castells (1999) propõe o termo “megacidades” para a forma espacial dominante na nova economia global e na sociedade informacional. Mas é preciso cautela no uso do prefixo “mega”, pois não é o tamanho sua qualidade definidora e sim sua capacidade de concentrar os nós da economia, em termos de funções superiores, produtivas e administrativas de todo o planeta, controle da mídia,

política do poder e capacidade simbólica de criar e difundir mensagens. Estas metrópoles³ concentram enormes segmentos de população e são centros de poder gravitacional em direção às principais regiões do mundo. Entretanto, para Castells (1999), o que as distingue é a característica de estarem física e socialmente conectadas com o globo e desconectadas do local. Essa desconexão seria justificada pela mudança social que, baseada em conhecimento, organizada em redes e parcialmente formada de fluxos, faz com que a cidade informacional não esteja caracterizada por uma forma física mas por um processo que denomina “espaço de fluxos”. Tal espaço não depende, portanto, da contigüidade física e sim de circuitos de impulsos eletrônicos, centros de importantes funções estratégicas (nós) e organização espacial das elites gerenciais dominantes.

Por outro lado, a expressão “cidade global” tornou-se conhecida através do livro de Saskia Sassen, *The global city: New York, London, Tóquio*, publicado em 1991, no qual a autora analisa o papel estratégico, desempenhado pelas metrópoles (do título) na organização econômica mundial. Sua tese central é a de que a dispersão espacial das unidades de produção, combinada com a integração mundial, sob condição de continuidade de domínio econômico, criam a possibilidade de um novo tipo de urbanização e, em última análise, de uma nova cidade, por ela chamada de “cidade global”. No entender da autora, estas cidades seriam “campos de produção e praças de mercado para o capital global”.

Sassen (1993) chamou atenção para a assimetria entre o crescimento das metrópoles globais e o crescimento dos países onde se localizam, apontando para uma suposta independência desses centros de comando mundial em relação aos seus contextos nacionais, tal qual observado por Castells (1999).

2.4 UMA VISÃO DA CIDADE E SEU ESPAÇO

Na evolução da cidade, forjada ao longo do processo de acumulação capitalista, o grande motivador é, sem dúvida, a constante busca por melhores condições de poder econômico e político. O processo de urbanização facilita e amplia essa busca, pois, conforme os diversos autores enfatizam, a cidade está

³ As megacidades citadas por Castells (1999) são: Tóquio, São Paulo, Nova Iorque, Cidade do México, Xangai, Bombaim, Los Angeles, Buenos Aires, Seul, Pequim, Rio de Janeiro, Calcutá e Osaka.

subordinada aos requisitos das atividades econômicas que nela se desenvolvem e se transforma rapidamente para lhes dar suporte. Essas transformações sucessivas geram novos modos de vida e novas transformações, em um movimento ininterrupto de criação e destruição.

Nessa perspectiva, o espaço da cidade ou, como se convencionou, o espaço urbano, nada mais é do que o *locus* do poder político e econômico que se refaz através do tempo, podendo, inclusive, assumir dimensões não necessariamente físicas.

Ao retomar o conceito de espaço formulado por Santos (1996) como “um conjunto indissociável, solidário, mas também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações”, Santos e Silveira (2010), com a devida cautela para não atribuir valor absoluto à metáfora, concluem que há espaços que comandam e espaços que obedecem, mas o comando e a obediência resultam de um conjunto de condições e não de uma delas isoladamente.

Pode-se dizer que a construção do espaço, na cidade, por ser indissociável das práticas sociais que nele se materializam, tanto se altera na medida em que a sociedade se modifica como também age sobre ela, modificando-a.

Essa formulação parece resolver toda a questão do conceito de cidade e de espaço urbano, entretanto, há um risco envolvido nessa linguagem que considera o processo urbano um processo ativo em vez de passivo do desenvolvimento político econômico.

Pode parecer que a cidade é “alguém” e não “algo”, conforme alertou Harvey (2005). No seu entender, a urbanização é um processo social espacialmente fundamentado, no qual diversos atores interagem por meio de práticas espaciais entrelaçadas. Sob o capitalismo, estas práticas espaciais adquirem um conteúdo de classe que pode ser burocrático-administrativo, racial, de gênero, etc.; mas isso não significa que todas as práticas espaciais podem ser assim interpretadas.

A dificuldade está em encontrar um procedimento capaz de lidar com a relação entre atividade e coisa sem se tornar vítima de uma reificação desnecessária. A urbanização como um conjunto de processos sociais produz diversos artefatos organizados espacialmente. A ação social subsequente deve levar em conta esses artefatos pois os próprios processos sociais se tornam fisicamente canalizados pelos artefatos construídos (como, por exemplo, viajar diariamente para o trabalho). A urbanização também estabelece determinados arranjos institucionais, formas legais, sistemas políticos e administrativos, hierarquias de poder, etc. Isso também concede qualidades objetivadas à “cidade”. Finalmente,

também os moradores urbanos, influenciados pelo ambiente e experiência urbana criam percepções, leituras simbólicas e aspirações. Em todos esses aspectos há uma tensão permanente entre forma e processo, entre objeto e sujeito. É tão insensato negar a capacidade das coisas que criamos de retornar em forma de dominação quanto é insensato atribuir a tais coisas capacidade de ação social. (HARVEY, 2005, p. 170).

Compreender o espaço urbano, portanto, como um produto humano e ao mesmo tempo um agente de transformação social, não é tarefa fácil, pois implica, em última análise, compreender o próprio ser humano e a produção de suas condições materiais de existência. Tal complexidade afeta também o urbanismo e o planejamento urbano que se pautam em uma concepção de cidade ideal, baseada em valores de uso coletivo. As práticas urbanas capitalistas, dominadas pela mercadoria e pelo valor de troca, opõem-se a esta visão idealizada pelo planejamento urbano.

No contexto brasileiro, essa contradição reforça o pressuposto de que existe um descolamento entre o discurso e a prática no planejamento urbano, o que, em boa medida, o tornaria inoperante.

Como se verá no próximo capítulo, essa desconexão está presente no processo público de planejamento urbano, refletido nos planos urbanísticos formulados a partir do final do século XIX. Apesar de alguns terem sido efetivamente implementados, a atividade de planejamento espacial não se vincula à realidade urbana, persistindo em um discurso sobre uma cidade ideal que nunca acontece.

3 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL: O DISCURSO E A PRÁTICA

Consciente da complexidade envolvida nas questões relacionadas à construção da cidade e do espaço urbano, pode-se concentrar no objetivo geral dessa dissertação, qual seja, verificar as principais limitações para a aplicação do Estatuto da Cidade, no caso de Salvador. Para tanto, uma contextualização histórica da trajetória do planejamento urbano brasileiro impõe-se como requisito teórico. Procura-se evidenciar aqui as indagações trazidas pelos autores no que diz respeito à dicotomia discurso/prática que motivam a presente pesquisa: qual o significado e quem se beneficia da separação entre discursos e práticas urbanas no Brasil? De que modo o planejamento urbano brasileiro foi gradualmente se descolando da realidade a ponto de dissociar o discurso e o plano das ideias da cidade real? Por que os planos urbanísticos brasileiros não são respeitados? E, por fim, a questão central, por que um instrumento de planejamento transformado em lei federal – como é o caso do Estatuto da Cidade – não é aplicado?

Antes de abordar tais questões, todavia, é preciso definir alguns conceitos que serão utilizados ao longo deste texto.

Conforme exposto no primeiro capítulo, o campo de estudos sobre a cidade é amplo e multidisciplinar, comportando pesquisas em diversas áreas do conhecimento. Já o planejamento urbano é um campo disciplinar mais restrito com duas dimensões a serem aqui consideradas: uma prática, que se refere à ação pública dentro do espaço urbano, visando alcançar determinados objetivos, em um horizonte de tempo definido; e uma teórica, que diz respeito a um conjunto de preceitos e ideias ligadas ao planejamento do espaço urbano (VILLAÇA, 1999).

Ao inserir-se na esfera do planejamento urbano, nosso objeto de análise, o Estatuto da Cidade, também possui uma dimensão teórica e uma prática. Por um lado, expressa uma linha de pensamento sobre a cidade e sua regulamentação, voltada para a resolução de questões sociais, um campo de ideias, aqui entendido como um discurso; por outro, se reporta ao efetivo campo de ação do planejamento urbano, uma vez que constitui um instrumento legal para gerir a cidade, aqui entendido como uma prática.

A análise da trajetória do planejamento urbano brasileiro pretende evidenciar que o relacionamento entre o discurso e a prática se dá na medida em que a última, ao buscar formas de implementação do primeiro, transforma-se em um campo de

testes que se retroalimenta constantemente. Assim, as práticas visaram, em alguns momentos, uma validação do discurso; porém nem sempre essa relação era direta nem mesmo as razões do discurso e as formas das práticas estavam claramente delineadas.

3.1 DESCOLAMENTO ENTRE IDEIAS URBANÍSTICAS E REALIDADE URBANA

É preciso, em primeiro lugar, lembrar que a questão do descolamento entre ideias e prática e da recorrência de planos não aplicados é reconhecida pela literatura, não somente na vertente do planejamento espacial das cidades mas também na vertente do planejamento econômico.

Oliveira (2006) propõe alguns fatores que possivelmente explicariam os sucessivos fracassos na implementação de planos e projetos, no segmento de políticas públicas, não só no Brasil, mas, de um modo geral, nos países em desenvolvimento. Foram apontados aspectos de ordem político-institucional: a falta de articulação entre o Estado e a sociedade, os conflitos relativos à jurisdição e distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e organizações do Estado, além da pouca capacidade financeira e técnica dos gestores públicos.

No Brasil o planejamento está ligado à ideia de antever o futuro de forma racional e previsível; também a ideia de controle está presente em nossa cultura de planejamento, dividindo o processo em etapas seqüenciais (estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los etc.), como se fosse uma receita de bolo. No viés economicista, o planejamento é econômico e puramente governamental como se os governos pudessem ter controle da economia. Assim, a cultura de planejamento do Brasil ainda vive um pouco da época do milagre econômico (anos 1960 e 1970) e da utopia do “Estado desenvolvimentista”, ligada ao conceito de planejamento da primeira metade do século passado. Tal ilusão serve para simplificar a realidade complexa do que é o processo de planejamento - um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão (OLIVEIRA, 2006).

Na vertente do planejamento espacial, sobressai a questão ideológica, apontada por Villaça (1999), como justificativa para o problema do descolamento entre as ideias sobre a cidade e a realidade social. Para ele, a ideologia é aquela

versão da realidade social dada pela classe dominante, tendo em vista facilitar a dominação, pois tende a esconder dos homens o modo real como suas relações sociais são produzidas. Por intermédio da ideologia os homens legitimam as condições sociais de exploração e dominação, fazendo com que estas pareçam verdadeiras e justas e transformam o pensamento da classe dominante em pensamento dominante. “É por estar inserido na ideologia dominante sobre os problemas urbanos e suas causas, e sobre a isenção e objetividade da técnica, que o plano diretor sobrevive” (CHAUÍ, 1981, p. 21 apud VILLAÇA, 1999, p. 227).

Essa premissa sustenta, basicamente, toda a argumentação de Villaça (1999). Para ele, desenvolveu-se a ideia dominante de que os problemas urbanos derivavam da falta de planejamento de nossas cidades. A ideia de “caos urbano” tornou-se um lugar comum e sua causa é a falta de planejamento. Os planos passaram a valer por si só e não pelos resultados que produziam; tornaram-se um produto intelectual que envolve um arsenal de ideias, sobre a cidade e sobre o planejamento urbano, que se alimentam de si próprias, pois não têm nenhuma vinculação com a realidade.

Como efeito dessa distorção, o planejamento urbano não se insere na esfera da política, já que esta se refere à ação real do Estado, mas sim na esfera da ideologia, que se refere ao discurso do Estado. Além disso, segundo o autor, não só o plano diretor se produz e reproduz com base na ideologia. Várias disciplinas, profissões, órgãos públicos, conceitos, definições, compêndios, atividades em faculdades de arquitetura e urbanismo, livros e pesquisas proliferam no bojo desse “campo do saber” e da “boa técnica” que virão, segundo a ideologia dominante, ser mobilizados para atacar os “problemas urbanos”.

O conceito de “discurso competente” é desenvolvido por Sampaio (1999), em linha semelhante à Chauí (1981) e a Villaça (1999). Segundo o autor, o urbanismo moderno é útil no sentido de que sua visão de cidade-ideal tem como eixo discursivo os “problemas urbanos” e a “questão social” na arquitetura e no planejamento urbano. Nesse sentido, o discurso técnico deve ser essencialmente “competente”, ou seja, um discurso que mesmo não sendo, se apresente como consensual, ou, no mínimo, mostre uma consistência que afaste contestações, amortecendo os conflitos dos reais interesses em jogo. Logo, o urbanismo moderno é algo necessário à modernização capitalista.

Ao discurso do “caos urbano” e das necessidades do “progresso”, vai-se requerendo do Estado moderno “discursos técnicos competentes”, buscando legitimar as ações modernizadoras da cidade. Para o autor tais ações, no caso de Salvador, explicam a emergência de eventos como a Semana de Urbanismo de 1935, o Escritório do Plano Urbanístico da Cidade de Salvador (EPUCS) dos anos 1940 e o Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador (PLANDURB) (SAMPAIO, 1999).

O contexto em que ocorrem tais eventos e planos será tratado nos capítulos 5 e 6 do texto, referentes ao estudo da aplicação e da eficácia do Estatuto da Cidade em Salvador.

3.2 POSSÍVEL PERIODIZAÇÃO

Optou-se pelo conceito de planejamento urbano tal qual foi definido por Villaça (1999): a forma específica de ação – ou de discurso do Estado - sobre o espaço urbano, caracterizada por uma suposta visão de conjunto. Esta definição é útil aos propósitos desse texto, uma vez que este está voltado para a análise de um instrumento técnico-jurídico, instituído pelo Estado, para apoiá-lo em suas ações no âmbito do planejamento urbano.

Por outro lado, o autor selecionado, embora privilegie as histórias de São Paulo e Rio de Janeiro, posiciona-se de modo particularmente relevante para nosso objetivo, pois reconhece, em primeiro lugar, a grande dificuldade para a construção histórica do planejamento urbano no Brasil, no que diz respeito à separação entre o discurso e a prática. Ele argumenta que o conceito de Planejamento Urbano tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se a uma cidade individualmente. Sua atuação insere-se, portanto, se não na prática (já que a maioria dos planos não saiu do papel), pelo menos nas ideias referentes ao planejamento urbano. Esta forma específica, caracterizada pelo autor, é por ele denominada de Planejamento Urbano *stricto senso*. Junto com outras categorias (o zoneamento, o planejamento de cidades novas e o urbanismo sanitário), este compõe o que denomina de Planejamento Urbano *lato senso*.

Baseado nesse conceito, o autor exclui do âmbito do planejamento urbano, as ações do Estado brasileiro que não tenham sido destinadas especificamente à organização do espaço interno das cidades, como por exemplo, o Plano Nacional de

Saneamento Básico (Planasa) e a atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Embora tenham tido enorme impacto sobre as cidades brasileiras, essas ações não tinham por objetivo a organização do espaço urbano nem foram formuladas e aplicadas para cada cidade individualmente. Já a Lei Federal 6766/79 está mais próxima do que o autor denomina de planejamento urbano, pois trata-se de uma lei cujo objetivo é a organização espacial. Entretanto, por referir-se apenas a loteamentos e não ao conjunto da cidade, ainda não é uma lei típica de planejamento urbano (VILLAÇA, 1999).

Por enquanto, nos limitaremos ao problema do descolamento entre o plano das ideias e a realidade, no campo do urbanismo. Não é por acaso que Leme (1999), intitula seu trabalho de reconstrução da trajetória urbanística brasileira de “A formação do *pensamento* (grifo nosso) urbanístico no Brasil”.

Villaça (1999) sugeriu que o planejamento urbano no Brasil teria se desenvolvido em quatro etapas:

- I. Os planos de embelezamento (1875 – 1930)
- II. Os planos de conjunto (1930 – 1965)
- III. Os planos de desenvolvimento integrado (1965 – 1971)
- IV. Os planos sem mapas (1971 – 1992)

A seguir, os principais aspectos das etapas mencionadas.

3.2.1 Os Planos de Embelezamento (1875 – 1930)

A expressão “embelezamento urbano” chegou ao Brasil através da França. A ideia, de origem renascentista, enfatizava a beleza monumental e tinha grande penetração no mundo, em particular nos Estados Unidos. Esse tipo de planejamento foi altamente ideológico, pois foi amplamente utilizado para glorificar e ajudar a impor o Estado e a classe dirigente capitalistas, quando eram revolucionários. No caso americano, seu mais esplendoroso exemplo foi dado pela capital Washington, planejada em 1793, ano em que Luís XVI foi decapitado. No Brasil, a mais notável obra do urbanismo embelezador é o conjunto representado pelo Museu Paulista ou do Ipiranga, concluído em 1890, seus jardins, executados entre 1906 e 1909, e o monumento à Independência, construído em 1922 (PAIVA, 1984 apud VILLAÇA, 1999). A essas obras veio a se acrescentar a Av. D. Pedro I que oferece perspectiva àquele conjunto (VILLAÇA, 1999).

O autor explica que até a década de 1940, a expressão dominante, quando se tratava de administração municipal, era o embelezamento urbano. Entretanto, não era discurso apenas, refletia a real proposta da classe dominante para as cidades e refletia a ação concreta do Estado, embora os seus reais objetivos - como erradicação da população trabalhadora de certas áreas para as quais reservavam outras funções com interesses especulativos - pudessem estar camuflados no discurso. Os planos de embelezamento consistiam basicamente no alargamento de vias, erradicação de ocupações consideradas insalubres onde predominavam os chamados “cortiços”, geralmente localizados nas áreas mais centrais, implementação de infra-estrutura, especialmente de saneamento, e ajardinamento de parques e praças (VILLAÇA, 1999; LEME, 1999).

Leme (1999) também cita a criação de uma legislação urbanística nesses planos, bem como a reforma e reurbanização das áreas portuárias. Além disso, geralmente se limitavam a intervenções pontuais em áreas específicas, na maioria das vezes o Centro da cidade. O engenheiro Saturnino de Brito foi o principal representante desse período tendo realizado planos de saneamento para várias cidades brasileiras como Vitória (1896), Santos e Recife (1909-1915). Mas, o plano considerado mais representativo dessa fase é o idealizado por Pereira Passos para o Rio de Janeiro. O engenheiro, ao tornar-se prefeito, aproveitou o plano de melhoramentos de 1875 e publicou uma nova versão, em 1903, que previa uma série de obras para o embelezamento da cidade. Entre as principais destacam-se a criação da Av. Central (atual Av. Rio Branco), da Av. Beira Mar e da Av. Mem de Sá (LEME, 1999).

Villaça (1999) destaca que, neste período, os planos eram discutidos abertamente antes de serem implementados, e, ao contrário do que aconteceria no futuro, os planos eram efetivamente executados. Isso era possível porque o caráter hegemônico da classe dominante era tão acentuado que podia impor o conjunto de soluções que lhe parecesse mais adequado, sem se preocupar em encontrar subterfúgios para ocultar suas verdadeiras intenções. Para ele, manifestações dessa hegemonia foram bastante explícitas como, por exemplo, o slogan “O Rio civiliza-se” criado e difundido na época como uma referência às reformas de Pereira Passos. Cita também um trecho de discurso feito no Congresso Nacional pelo senador Francisco Belizário Soares de Souza que, em prol da defesa de uma obra de embelezamento de Pereira Passos, diz, evocando Bruxelas:

Um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, foi todo comprado por uma poderosa companhia, arrasado, e no local construído um bairro elegante, bonito, confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio do ponto de vista financeiro. Uma cidade da Europa [...] não suportaria em seu centro uma rua da Vala, do Senhor dos Passos, de São Jorge [...] que não sei eu mais. (BENCHIMOL, 1992, p.197 apud VILLAÇA, 1999, p.198).

As palavras do senador demonstram a lógica da época e a tranqüilidade com que a elite política se posicionava diante das questões urbanas. Obviamente, nenhum político brasileiro contemporâneo ousaria pronunciar-se daquela maneira, mesmo que assim pensasse. No entanto, naquele contexto, o discurso foi proferido sem nenhum constrangimento.

3.2.2 Os planos de conjunto (1930 – 1965)

Ainda de acordo com Villaça (1999), neste período as condições de hegemonia das classes dominantes no trato do urbano já começam a ficar mais difíceis. A nova realidade urbana e o agravamento dos problemas, incluindo a falta de recursos, exigem uma adaptação do discurso no sentido de dar uma explicação convincente para a falta de soluções. Para o autor, o relatório do prefeito paulistano Raymundo Duprat, referente ao biênio 1912/1913, no qual reconhece a impossibilidade de execução imediata de um plano na sua totalidade, apontando para uma mudança de prioridades, marca o início do novo discurso que dominará o planejamento urbano na segunda metade do século XX para justificar a carência de propostas viáveis para as cidades. Tal discurso já não contemplava o embelezamento, mas insinuava as ideias, hoje bastante comuns, de “caos urbano” e de “falta de planejamento”.

Outro argumento utilizado pelo autor para explicar a mudança de rumo do planejamento urbano, uma guinada da ênfase nas obras de embelezamento para as obras de infra-estrutura, é que, com o aumento da riqueza do país e a concentração e centralização crescente do capital, havia necessidade de obras cada vez mais gigantescas, o que não era possível através de obras de menor porte como as de embelezamento. Contudo, ele sustenta que, obviamente, tanto na “cidade bela” quanto na “cidade eficiente” o interesse imobiliário terá sempre forte presença.

Aos poucos, os planos passaram, então, a incluir toda a cidade, e a se preocupar com a integração das diretrizes para todo o território do Município, e não

apenas para algumas áreas específicas. Buscam a articulação entre o Centro e os bairros, e destes entre si, através de sistemas de vias e de transportes (LEME, 1999). As vias não são pensadas apenas em termos de embelezamento, mas também em termos de transporte (VILLAÇA, 1999).

A novidade de contratar um economista para estudar “a cidade e seus problemas” foi apresentada pelo patrocinador de uma monumental pesquisa (*Regional Survey of new York and its Environs*), realizada em Nova York, em 1927, e constitui, segundo Villaça (1999), um dos modelos que influenciou os urbanistas da época. Todavia, no seu entender, razões e interesses objetivos, claramente expostos, justificavam os estudos econômicos e o aumento da abrangência e da interdisciplinaridade daquele plano, contrariamente ao que veio a acontecer por aqui, com o surgimento do Urbanismo e do Plano Diretor, precursores do Planejamento Integrado.

De todo modo, essa é a fase em que os planos passaram a abranger não só toda a cidade como também todos os seus aspectos e problemas. Mas, o novo “plano geral” que substituiria os de melhoramento e embelezamento só surgiria em 1930, com os planos de Agache, para o Rio de Janeiro e o de Avenidas, de Prestes Maia, para São Paulo. Este último, apesar do nome, segundo Villaça (1999), tratava de vários aspectos do sistema urbano, tais como as estradas de ferro, o metrô, a legislação urbanística, o embelezamento urbano e a habitação. Entretanto, o destaque foi mesmo para o plano de avenidas que possuíam um caráter monumental. Por isso mesmo, para Villaça (1999), este é o último dos planos de embelezamento e o de Agache é considerado o pioneiro dos “superplanos”. Segundo Leme (1999), no plano de Avenidas de Prestes Maia, o conjunto de novas vias radiais e perimetrais transformou a cidade concentrada e baseada na locomoção por transporte coletivo (ônibus e bondes) em uma cidade mais dispersa e dependente do tráfego de automóveis. Já o plano de Agache para o Rio de Janeiro introduz a ideia de cientificismo na elaboração de planos urbanos, como se os problemas da cidade só pudessem ser solucionados com o auxílio da ciência e da técnica. Com efeito, uma das características desse plano é o extenso diagnóstico realizado.

Entre os temas tratados no plano de Agache estão a remodelação imobiliária, o abastecimento de água, a coleta de esgoto, o combate a inundações e a limpeza pública (VILLAÇA, 1999). Conforme esse autor, o zoneamento não foi contemplado.

Leme (1999), entretanto, diz explicitamente que o plano de Agache baseou-se, em grande medida, exatamente no zoneamento. “É evidenciada a sua intenção de ordenamento da cidade, usando para isso especialmente o zoneamento (*zoning*), e também a legislação urbanística. [...] O principal instrumento de intervenção adotado é o zoneamento, muito utilizado à época.” (LEME, 1999, p. 362). Ainda segundo Leme (1999), o plano é dividido em três partes: a primeira traz um estudo sobre os componentes antropogeográficos do Rio de Janeiro e os grandes problemas sanitários; a segunda pode ser considerada a essência do plano, e define o modelo de cidade ideal e as proposições para alcançá-la; a terceira dedica-se ao saneamento.

Em 1942 o engenheiro Mário Leal Ferreira foi contratado para elaborar o Plano Urbanístico da Cidade de Salvador. Em 1943 foi criado o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS). O engenheiro faleceu em 1947 sem concluir o plano, o que foi feito um ano depois, pelo EPUCS, após vários tumultos e prorrogações no contrato. Nesse mesmo ano foi criada a Comissão do Plano Urbanístico da Cidade de Salvador (CPUCS) e o Conselho de Assistência ao Plano da Cidade (SILVA, 1943 apud VILLAÇA, 1999).

O chamado Plano do EPUCS foi exposto para a comunidade soteropolitana no Palácio Rio Branco, à época, mas acabou não sendo efetivamente assumido pelo governo municipal de Salvador, não tendo sido debatido, operacionalizado, aprovado ou rejeitado. Uma síntese, publicada, em 1976 pela Prefeitura de Salvador, afirma que o conhecimento do plano “tem sido até agora privilégio de poucos.” (SALVADOR, 1976, p. 11 apud VILLAÇA, 1999 p. 210).

3.2.3 Os planos de desenvolvimento integrado (1965 – 1971)

Villaça (1999) explica que, de acordo com a ideologia do planejamento integrado, a cidade não deveria ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade era também um organismo econômico e social gerido por um aparato político institucional. Os planos não podiam limitar-se a obras de remodelação urbana; eles deviam ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar quanto do ponto de vista espacial. Uma falsa premissa, segundo ele, que servia como justificativa para a mudança de nome e tipo de plano. A própria

designação “plano diretor” já se encontrava desgastada e novos nomes eram criados para evitar a vinculação com os fracassos do passado.

Nesta fase, os planos e o discurso dominante vão cada vez mais se distanciando da realidade, representada pelos interesses das classes populares, e, conseqüentemente, da viabilidade da sua implementação. Inicia-se o conflito entre propostas cada vez mais abrangentes e estruturas administrativas cada vez mais setorializadas e especializadas; surgem dificuldades e indefinições no tocante à aprovação dos planos, uma vez que até então estes eram da alçada do poder executivo e, a partir da incorporação de leis e recomendações das mais diversas naturezas, passaram a ser também da alçada do poder legislativo. Quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante reduzindo, portanto, as suas possibilidades de aplicação (VILLAÇA, 1999).

O principal exemplo desse tipo de plano, citado por Villaça, é o Plano Doxiadis para o Rio de Janeiro, de 1965. O volume, elaborado por um escritório grego e publicado em inglês, possuía “quase quinhentas páginas de estudos técnicos, das quais nove – páginas 363 a 372 – eram de *implementation* e uma única, a 375, era de *recommendations*.” (VILLAÇA, 1999, p. 213).

Os “superplanos” são peças da mais pura tecnocracia, elaborados por escritórios privados ou por consórcios entre escritórios nacionais e internacionais. Foi o caso do Plano Urbanístico Básico (PUB) de São Paulo, o qual após tratar dos mais diversos temas, de poluição do ar à administração pública, em seis grossos volumes totalizando 3400 páginas, foi entregue em 1969, ano em que se findava a gestão que o contratou. Passou, portanto, direto para as gavetas da prefeitura de São Paulo. No Rio de Janeiro foi a vez do *Plan of Urban Development* passar direto para as gavetas do Estado da Guanabara e tudo foi esquecido. (VILLAÇA, 1999, p. 218).

Leme (1999), argumenta que, apesar de realizar um amplo diagnóstico econômico e social, além de urbanístico, o Plano Doxiadis era eminentemente físico-territorial nas suas proposições. Partindo de um modelo ideal baseado em comunidades de diferentes tamanhos e hierarquias interdependentes, propunha uma série de diretrizes necessárias para alcançá-lo. Entre elas, estava a previsão de acomodação para o crescimento da população em 35 anos, até o ano 2000, baseada em estimativas numéricas a serem revisadas de 5 em 5 anos.

O auge dos “superplanos” foi atingido, segundo Villaça (1999), nos anos de atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), órgão federal criado durante o regime militar pela mesma lei que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH).

3.2.4 Os planos sem mapas (1971 – 1992)

Nessa fase, os planos apenas enumeravam certo conjunto de objetivos e diretrizes genéricas ocultando os conflitos inerentes à diversidade de interesses relativos ao espaço urbano. Villaça (1999) sublinha que, mais uma vez, a elaboração dos planos de políticas e diretrizes gerais era o mecanismo utilizado pelos interesses da classe dominante na esfera urbana para contemporizar as medidas de interesse popular, pois a ideia dos planos “genéricos” está associada à de posterior detalhamento, que nunca ocorre. Passam, então, a aparecer os planos que dizem como serão os planos quando estes vierem a ser feitos. Abordam os mais variados assuntos, da competência municipal ou não. Da tarifa de transportes coletivos à função social da propriedade, comportam tudo e, sendo inócuos, estão também predestinados à prateleira.

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. (VILLAÇA, 1999, p. 221).

São exemplos dessa etapa o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de São Paulo, elaborado pelos técnicos da própria Prefeitura com base no conhecimento acumulado e nos diagnósticos já elaborados pelo plano anterior (PUB), não executado. Apesar desse plano ser legítimo no sentido de ter sido aprovado pela Câmara Municipal, seus artigos nunca tiveram utilidade nem mesmo influência, segundo Villaça (1999), na Lei de Zoneamento de São Paulo, datada de 1972. No Rio de Janeiro concluiu-se, em 1977, o PUB-Rio elaborado também por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento. De acordo com Cavalieri (1994 apud VILLAÇA, 1999), o PUB-Rio caracterizou-se por um conjunto de diretrizes sistematizando o estudo da cidade através da sua compartimentação em grandes áreas de planejamento. Mas não foi muito além disso.

A expressão “planos sem mapas” foi utilizada por Villaça (1999) para chamar a atenção para o fato de que, nesta fase, os planos apresentavam apenas objetivos, políticas e diretrizes, dispensando os diagnósticos, as grandes quantidades de estatísticas e os mapas, tão característicos da etapa anterior. O autor considera que de 1940 a 1990, o planejamento urbano brasileiro, encarnado na ideia de plano diretor, não atingiu minimamente seus objetivos nem alterou as condições de vida urbana das cidades às quais se referia. Ele insiste em seu argumento central que é o de que os diversos tipos de planos propostos pelos aparelhos administrativos municipais, no âmbito do planejamento urbano, inclusive o novo plano diretor da década de 1990, tornado obrigatório pela Constituição de 1988, foram os mecanismos, utilizados pelas classes dominantes na esfera urbana, para contemporizar as medidas de interesse popular.

No exame do difícil processo de construção da Política Urbana Nacional, iniciado pelo Movimento pela Reforma Urbana da década de 1970 e culminado com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001, evidenciam-se os mecanismos de resistência aos dispositivos de interesse coletivo, aludidos por Villaça (1999).

3.3 O MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A reforma urbana (assim como a agrária) já estava na pauta nacional desde a década de 1960 quando os teóricos “desenvolvimentistas” a defendiam como parte das chamadas “reformas de base”, consideradas fundamentais para a melhoria das condições de vida da população bem como para o aumento do mercado interno. Mas o regime autoritário não só abandonou o tema como também consolidou a concentração de renda, riqueza e poder que já orientava o modelo econômico brasileiro (RIBEIRO, L., 2003). Entretanto, no que concerne às demandas populares urbanas, estas tinham começado a despontar no Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis, em 1963, mas foram abafadas pela ditadura militar (VILLAÇA, 1999). Já em meados dos anos setenta, havia sido formulado um projeto de lei de desenvolvimento urbano com o objetivo de conter os processos especulativos nas cidades. Este ficou conhecido como Projeto de Lei 775/83 (PL 775/83), pois somente foi enviado à Câmara dos Deputados em 1983. O projeto versava sobre “a melhoria da qualidade de vida nas cidades”, a “adequada

distribuição da população e das atividades econômicas”, a “integração das atividades urbanas e rurais” e a “disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários.” (CARDOSO, 2003).

A consciência popular urbana, que na década de 1970 havia crescido, se intensificou na década seguinte ante a possibilidade de inclusão, na nova carta constitucional, de um capítulo específico sobre a política urbana. As propostas sobre o tema ganharam relevo ofuscando os lentos debates na Câmara em torno do PL 775/83. A proposta que mais se destacou no final dos anos 1980 foi a proposta de Emenda Popular pela Reforma Urbana, com 160 mil assinaturas, contendo reivindicações relativas a questões fundamentais como a propriedade imobiliária urbana, habitação, transportes e gestão urbana. Consolidava-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que aglutinaria, a partir de então, em escala nacional, os vários movimentos e propostas populares em torno dos chamados problemas urbanos (MARICATO, 1994; DE GRAZIA, 1990 apud VILLAÇA, 1999). Dois artigos, 182 e 183, específicos do planejamento urbano, foram efetivamente incluídos na Constituição de 1988 e sua regulamentação resultou na Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

A proposta original da referida Emenda Popular, segundo Cardoso (2003), estava baseada em quatro princípios básicos: a obrigação do Estado de assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos (I), a submissão da propriedade à sua função social (II), o direito à cidade (III) e a gestão democrática da cidade (IV). Estes eixos foram considerados uma inovação na maneira de formular a questão urbana no cenário político nacional e tornaram-se hegemônicos, em face da ausência de contrapropostas dos setores conservadores. A implementação seria garantida por meio de instrumentos jurídicos e tributários e de diretrizes gerais para as políticas urbanas. O autor ressalta a clara ênfase da proposta na questão social que se tornou o centro das políticas urbanas assumindo um caráter redistributivo e universalista.

Este deslocamento da questão do desenvolvimento e da modernização administrativa para o enfrentamento da questão social representou uma importante mudança de paradigma na forma de pensar a questão urbana. Entretanto, como se verá na próxima seção, pelas dificuldades enfrentadas até a aprovação final do Estatuto da Cidade, a emergência desse novo padrão, paradoxalmente, significava uma volta ao passado, pois, ao centrar-se em uma nova esfera de direitos – os

direitos urbanos – a proposta demandava uma maior regulação, por parte do Estado, dos capitais privados no urbano, o que se expressava principalmente através da ideia de limitação ao direito de propriedade.

No seu capítulo II, Da Política Urbana, o texto constitucional de 1988 estipula:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 2001).

A Carta Constitucional de 1988 foi pioneira ao consagrar um capítulo à política urbana. Esta preocupação do constituinte justifica-se pela instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, como competência da União. Mas, o assunto é também tratado como competência dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, estendendo a incumbência do urbanismo, portanto, a todos os níveis de governo e a todas as áreas onde as realizações humanas possam contribuir para o bem estar individual e coletivo (SILVA, 1996 apud BULOS, 2003).

Segundo o autor, política urbana é o conjunto de providências que objetivam ordenar os espaços habitáveis organizando todas as áreas em que o ser humano

exerce funções sociais indispensáveis à sua sobrevivência, isto é habitação, trabalho, recreação (lazer) e circulação. Visa, a um só tempo, proporcionar melhoria das condições de vida do homem na comunidade.

As imposições urbanísticas são preceitos de ordem pública derivados do poder de polícia do Estado-Administração. Elas abrangem atividades e setores ligados ao bem-estar social, prevendo normas de segurança, de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e estética da cidade. Nesse ínterim, coarctam atividades particulares, buscando proteger a coletividade como um todo. Se preciso for, condicionam e restringem o uso da propriedade, o exercício do direito de construir, através de obrigações positivas (fazer), negativas (não fazer) ou permissivas (deixar fazer). (SILVA, 1996 apud BULOS, 2003, p. 1239).

A Constituição direcionou a política de desenvolvimento a objetivos intra-urbanos. Por isso, mencionou o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas a garantir o bem-estar de seus habitantes. Ao fazê-lo, situou-se no estrito âmbito da competência municipal (BULOS, 2003).

Ainda segundo o autor é enorme a dificuldade para a realização concreta de tal dispositivo constitucional pois, em regra, o município nem possui vida econômica própria. Quase sempre precisa se vincular a setores nacionais para fomentar o crescimento das capacidades produtivas e melhorar a qualidade de vida das populações. Segundo ele, essa barreira não retira a importância do dispositivo pois este serve de modelo para a instauração de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

Considera-se que o capítulo II da Carta Política de 1988 representou um avanço no campo de ação do planejamento urbano, embora as dificuldades persistam, como será constatado através da literatura analisada a seguir, principalmente no que se refere à aplicação das sanções urbanísticas derivadas do texto constitucional e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade. Estabelecer os critérios para se definir, com base no plano diretor, se a propriedade urbana cumpre ou não sua função social, é, em algum grau, interferir diretamente no direito de propriedade e, portanto, no cerne dos interesses capitalistas urbanos. Tais interesses fizeram com que a matéria tramitasse durante onze anos no Congresso Nacional antes de ser aprovada, conforme será descrito na próxima seção.

3.3.1 Elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade

Ao condicionar a política urbana a regras a serem fixadas em legislação complementar, o *caput* do artigo 182 da Carta Magna de 1988 já prenunciou a longa batalha que se seguiria até a aprovação final do Estatuto da Cidade, ocorrida em 10 de julho de 2001. Por outro lado, a consagração do plano diretor como um elemento-chave no trato do urbano sugeriu, ao mesmo tempo, uma maior autonomia municipal.

A valorização do plano diretor pelo texto constitucional conduziu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), após uma avaliação de perdas e ganhos de suas propostas, a estabelecer uma estratégia de luta nos campos das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Considerava-se que já havia uma “cultura” de planejamento urbano (conforme descrito na seção que tratou do histórico brasileiro de planejamento urbano) e muitos municípios já dispunham de planos – integrados e de uso do solo – elaborados nos anos 1980 e 1990. Iniciou-se, então, uma ampla discussão entre os setores técnico e acadêmico, ligados ao planejamento urbano, buscando estabelecer novos parâmetros para os planos diretores. As questões da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade conquistaram novamente a hegemonia nos debates (CARDOSO, 2003).

Na prática, todavia, esse processo vai se tornar cada vez mais conflituoso e ambíguo. Conflituoso porque os técnicos das prefeituras, amparados muitas vezes em consultorias externas, submetiam suas propostas para os planos diretores aos fóruns populares, as quais, quando aprovadas nestes fóruns, eram levadas às Câmaras de Vereadores e sofriam novas alterações implicando, muitas vezes, em perdas significativas relativamente aos avanços obtidos nos fóruns. E ambíguo porque a linguagem utilizada envolvia questões jurídicas e técnicas nem sempre claras, principalmente para a população. De todo modo, Cardoso (2003) destaca que os pontos mais polêmicos dos planos geralmente atingiam o interesse do empresariado urbano. O caso de São Paulo é singular já que a proposta, apresentada na gestão de Luiza Erundina, não foi aprovada pela Câmara de Vereadores.

Os planos elaborados nesta fase, como o de São Paulo e Rio de Janeiro, incorporaram elementos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e tornaram-se referências para outros municípios alimentando a polêmica em torno do processo de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (que iria compor o Estatuto da Cidade) que se arrastava na Câmara dos Deputados. Há

consenso entre os autores em geral sobre os pontos mais polêmicos do projeto que motivaram o atraso em sua aprovação: eram os mecanismos destinados à participação popular sobre a atuação da administração municipal e aqueles destinados a estabelecer limitações ao exercício do direito de propriedade, regulando o uso e a ocupação do solo urbano. A esse respeito, os registros de Grazia de Grazia (2003) são oportunos aos objetivos dessa dissertação. Segundo a autora, membro da Coordenação do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), o projeto 181/89 denominado Estatuto da Cidade começou a tramitar na Câmara dos Deputados em dezembro de 1990 transformando-se no Projeto de Lei 5788/90. As reações políticas assumiram um grande vulto e as entidades que representavam os proprietários de terra, os empresários da construção civil e do setor imobiliário tentaram impedir sua tramitação. Dessa vez contaram com o esforço da entidade Tradição Família e Propriedade (TFP), uma facção conservadora da Igreja Católica que, além de enviar documentos com críticas ao Congresso, passava abaixo assinados em praças públicas do Rio e de São Paulo, visando a retirada do projeto de pauta.

Além dessas pressões, o projeto enfrentou mudanças de regras no regimento interno da Câmara e articulações opositoras nas diversas comissões da Câmara. A maior paralisação, de 1993 a 1997, foi na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) cujo relator era ligado à Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Após mais três anos de tramitação e aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça, em 2000, novamente os opositores voltaram à cena elaborando recursos para que o projeto fosse ao Plenário da Câmara visando sua derrota. Em 20 de fevereiro de 2001 os recursos foram derrotados por uma pequena diferença de votos na Câmara; o projeto voltou ao Senado Federal onde foi finalmente aprovado por unanimidade no Plenário em 18 de junho de 2001. Em 10 de julho do mesmo ano foi sancionado – não integralmente – pelo presidente da República (GRAZIA, 2003).

Apesar do movimento dos setores populares ligados ao FNRU não foi possível evitar o veto presidencial sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, referente aos artigos de 15 a 20 do projeto. Alegou-se que a lei poderia se tornar um incentivo à ocupação da terra pública e o Poder Público não dispunha de condições de fiscalização. Deveria haver uma data limite para assegurar o direito. Diante das pressões exercidas pelas entidades reformistas, a importância do

instrumento acabou sendo reconhecida pela presidência que enviou ao Congresso a Medida Provisória 2.220 que fixou o prazo de 30 de junho de 2001 para obter o benefício da Concessão às pessoas que já moravam há cinco anos em locais públicos de até 250 metros quadrados. Essa medida provisória ainda está em vigor, mas necessita ainda ser aprovada pelo Congresso Nacional para se transformar em lei complementar ao Estatuto da Cidade (GRAZIA, 2003). De acordo com a mesma autora, procederam-se outros seis vetos de menor importância, incluindo-se o veto à aplicação de penalidade ao prefeito que não possibilitasse a participação popular na elaboração do Plano Diretor.

O longo caminho trilhado entre as propostas originais do MNRU, a elaboração do capítulo sobre a política urbana da Constituição de 1988 e a aprovação final do Estatuto da Cidade, já fornece uma noção da resistência imposta pelas elites conservadoras do Brasil às questões da gestão democrática da cidade e do acesso à terra urbanizada.

É bem sabido o fato de que, apesar dos quase dez anos de vigência da lei, poucas experiências sobre sua aplicação têm sido relatadas, independente de serem bem ou mal sucedidas, como se verá na próxima seção. Ainda que a aprovação da lei represente mais um avanço da democracia, como consideram alguns autores, há os que se mostram bastante céticos em relação às possibilidades de êxito na sua aplicação. Villaça (1999), por exemplo, é bastante radical ao afirmar que a lei é fadada ao insucesso pois a exigência constitucional que submeteu ao plano diretor as questões centrais da reforma urbana ofuscou seus objetivos, representando um retrocesso de seis décadas. Resende (2003) também indaga se esta medida não tratou apenas de deslocar para o plano municipal as mesmas reações que retardaram por quase doze anos a aprovação do Estatuto. Diante dessas colocações, cumpre-nos examinar, na próxima seção, as possíveis questões motivadoras da resistência à aplicação do Estatuto da Cidade no Brasil.

3.3.2 O Estatuto da Cidade e a questão social urbana

A polêmica que envolveu a discussão e aprovação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2.220, de algum modo, expressa a dimensão do complexo quadro social presente nas cidades brasileiras.

A velocidade da urbanização brasileira durante o século XX foi notável. Em 1960 a população urbana representava 44,7% da população total contra 55,3% de população rural. Dez anos depois essa relação se invertera, com números quase idênticos: 55,9% de população urbana e 44,1% de população rural. No ano 2000, entretanto, 81,2% da população brasileira vivia em cidades. Essa imensa transformação em números relativos torna-se ainda mais impressionante nos números absolutos que revelam também o crescimento populacional do país como um todo: nos 36 anos entre 1960 e 1996, a população urbana aumentou de 31 milhões para 137 milhões, ou seja, as cidades receberam 106 milhões de novos moradores no período (CYMBALISTA, 2002).

A expressão físico-territorial dessa urbanização vertiginosa refletiu o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, evocando progresso e desenvolvimento, mas retratando e reproduzindo – muitas vezes de forma dramática - as desigualdades sociais. Estas se apresentam no território sob a forma de contraste entre as áreas pobres e ricas, em uma espécie de cisão urbana, presente em cidades de diferentes tamanhos, perfis econômicos variados e regiões diversas.

Bremaeker (2001) apontou para existência de favelas em 27,6% dos municípios brasileiros. Em 56,6% dos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e na totalidade dos municípios com população superior a 500 mil habitantes.

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias, bastante evidente nas cidades brasileiras, tornou-se objeto de investigação por parte daqueles autores que consideram a construção das cidades brasileiras um processo urbano excludente, predatório e patrimonialista.

A aprovação do marco legal do Estatuto da Cidade representou uma importante conquista para esta corrente de pensadores entre os quais uma das mais destacadas é a professora Ermínia Maricato. Na tentativa de compreender o quadro urbano brasileiro, ela debruçou-se sobre referências teóricas e históricas de um conjunto de intérpretes da nossa formação social como Sérgio Buarque de Hollanda, Roberto Schwarz, Francisco de Oliveira, Florestan Fernandes, Caio Prado, Celso Furtado, Raymundo Faoro, entre outros.

Segundo ela, esses autores nos ajudam a entender as contradições presentes nos discursos, leis, planos e projetos formais e a produção concreta do ambiente

construído, marcado por profunda desigualdade social, predação ambiental e aplicação arbitrária da lei. A tese desenvolvida por Raimundo Faoro no clássico “Os Donos do Poder” expõe as origens do patrimonialismo brasileiro, caracterizado pela relação entre concentração do patrimônio, poder econômico e poder político. O patrimonialismo seria responsável pelo alto custo do crescimento urbano (decorrente da especulação rentista com terras e imóveis) e pela captura da esfera pública por interesses privados. Os demais autores citados desenvolveram explicações sobre a formação da sociedade brasileira que podem ser “lidas” na realidade urbana: a “política do favor” (ou clientelismo); o “homem cordial” (aversão ao enfrentamento objetivo e impessoal de conflitos); o “trabalho como maldição” (desrespeito e desprestígio do trabalho); a “tradição livresca e discursiva” (leis e planos que não se implementam: discurso distante da prática); e a “tradição de mimetismo cultural” e das “ideias fora do lugar” (deslocamento entre ideário e estrutura produtiva) (MARICATO, 2006).

As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias foi uma frase cunhada por Francisco de Oliveira para resumir uma aula da professora Ermínia Maricato, ministrada em 1999 na USP. A aula versava sobre o descolamento entre os fundamentos do planejamento e da legislação urbana e a realidade sócio-ambiental. No Brasil o urbanismo não teria comprometimento com a realidade concreta, mas sim com uma ordem que diz respeito a apenas uma parte da cidade enquanto, pretensamente, se refere a toda a cidade. Neste caso as ideias estariam fora do lugar, enquanto que a parte da cidade ilegal, ignorada e sem planos, seria o lugar fora das ideias (MARICATO, 2009).

Alguns pressupostos estariam na base dos constrangimentos que travam o desenvolvimento urbano brasileiro: planos e leis detalhistas; apenas parte das cidades é regulada, fiscalizada, urbanizada, o que implica modernidade e direitos para alguns e não para todos; centenária confusão no registro de terras e privatização das terras devolutas; cadastros públicos imobiliários incompletos e falta de informações rigorosas sobre o uso e a ocupação do solo; flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda; investimentos públicos regressivos, alimentando a exclusão social e os ganhos imobiliários privados; investimento público alimentando, também, a cooptação de “currais” eleitorais; mercado privado restrito, produto de luxo para uma elite (MARICATO, 2006).

A esfera urbanística não pode ser desvinculada da questão macroeconômica, social e ambiental. Apesar de óbvias, tais relações nem sempre inspiram a gestão e os planos urbanos. Estes últimos, muitas vezes, pretensamente tentam direcionar o urbano sem dar atenção ao social, transformando apenas o ambiente construído. São exemplos as obras de canalização de córregos, às quais se sobrepõem avenidas asfaltadas que fazem sucesso de muitos prefeitos junto aos seus eleitores, mas que agravam as conseqüências das enchentes nas cidades brasileiras (MARICATO, 2008).

Para a autora, no centro da questão urbanística estão as questões fundiária e imobiliária e, portanto, as questões da terra e da habitação expressam a dimensão crítica atingida pelos problemas urbanos e, especialmente, metropolitanos em nosso país: uma gigantesca ilegalidade presente na ocupação do solo a partir das terras invadidas ou parceladas irregularmente. Ela discorre sobre a funcionalidade da auto-construção de moradias para a industrialização brasileira que contribuiu para a acumulação capitalista e para a formação do paradigma urbano brasileiro: de um lado a cidade que aloja os moradores de baixa renda e de outro um mercado imobiliário que produz moradia para acesso de apenas 30% da população urbana (quando muito) (MARICATO, 2008).

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade. (MARICATO, 2008, p. 83).

A intensa produção imobiliária do país, ocorrida no período 1967-1982, alimentada pelos financiamentos do Banco Nacional da Habitação (BNH) atendeu aos setores imobiliários e de construção civil sem, no entanto, transformar a situação fundiária do país. Os conjuntos habitacionais promovidos pelo sistema foram localizados em áreas desvalorizadas e periféricas, contribuindo para a manutenção de vazios e para a expansão horizontal da cidade. Dessa forma, a política pública preservou as áreas nobres para o mercado privado e alimentou a especulação fundiária. São exemplos flagrantes os conjuntos habitacionais construídos nas décadas de 1970 e 1980, em cidades brasileiras como Aracaju, Londrina, Belém, Salvador, Fortaleza e outras (MARICATO, 2008).

Por outro lado, as disputas pela apropriação das rendas imobiliárias determinam, em grande parte, os rumos do desenvolvimento urbano. Isto é feito por meio dos *lobbies* que disputam investimentos públicos visando a valorização de seus empreendimentos imobiliários ou projetos. Determinadas localizações na cidade atribuem prestígio a empresas e moradores. Conseqüentemente, investimentos públicos também são objeto de disputa entre regiões e bairros da cidade, preocupados em melhorar a qualidade de vida de seus habitantes e também aumentar a valorização de seus imóveis (MARICATO, 2008).

Mas, enquanto a cidade é negociada, surgem diversos problemas sociais e urbanos que o mercado privado não está interessado nem se julga competente para resolver. A fórmula encontrada pelo setor público, para não ignorar os problemas por completo, atestando assim uma certa incapacidade em resolvê-los, constitui-se basicamente na formulação de planos para a cidade. Tais planos carecem de objetividade e clareza nas diretrizes e metas traçadas pois não nasceram para serem executados e sim para contrabalançar interesses coletivos com interesses privados. Constituem uma abordagem daquilo que deveria ser realizado e não do que será, efetivamente, realizado.

Quando se discutem os problemas da cidade, geralmente clama-se pela “falta de planejamento”. No entanto, seria mais apropriado protestar pela “falta de execução”, pois, conforme se constata na trajetória histórica do planejamento urbano brasileiro, planos e projetos não nos faltaram. Portanto, o modelo de crescimento e expansão urbana que tem sido identificado, no senso comum, como “falta de planejamento” revela, na verdade, uma crença de que as cidades brasileiras não são planejadas e, por esta razão, são “desequilibradas” e “caóticas”. Todavia, como se tenta sustentar aqui, trata-se não da ausência de planejamento, mas sim de uma interação bastante perversa entre processos socioeconômicos e práticas políticas com interesses específicos.

A aprovação do Estatuto da Cidade foi condição necessária mas não suficiente para o enfrentamento da questão social da urbanização brasileira, em cujo núcleo está a questão da terra, da habitação e sobretudo a disputa pelas rendas fundiárias e imobiliárias nas cidades. As soluções propostas para o enfrentamento de tais questões, até o presente momento, estão no papel. De acordo com Maricato (2008) é um erro concentrar esforços excessivos em conquistas legais como remédios para os problemas da cidade. Embora essas sejam etapas importantes no

processo de planejamento democrático, tal postura leva à mistificação dos instrumentos técnico-jurídicos, quando o verdadeiro desafio consiste na sua efetiva aplicação em nível municipal.

A análise da trajetória do planejamento urbano brasileiro torna bastante plausível a comparação entre a figura do plano acabado que vale por si só e a do instrumento legal que traz soluções pela sua simples formulação. Embora a proposta deste último se origine de um processo social legítimo, aqui compreendido como as reivindicações e vontades das classes populares, mais oprimidas pelas práticas imobiliárias capitalistas dominantes nas cidades, a concepção do Estatuto da Cidade herdou do pensamento urbanístico brasileiro o discurso da visão idealizada da cidade e encontra dificuldades na aplicação prática. Esse ideário será identificado por meio de uma descrição do instrumento, apresentada no capítulo quatro.

4 O ESTATUTO DA CIDADE: REDIRECIONAMENTO OU CONTINUIDADE?

O Estatuto da Cidade constituiu uma espécie de reação a, pelo menos, dois aspectos importantes do planejamento urbano: (I) o modelo de urbanização que vigorou (e de certo modo ainda vigora) no país até os anos setenta e que produziu uma espécie de divisão da cidade em parte bem servida (com serviços urbanos, infraestrutura e legalizada do ponto de vista urbanístico) e em parte abandonada à própria sorte, tanto pelo poder público quanto pelo mercado; e (II) a visão tecnocrática de planejamento urbano, então predominante, que provocou uma desconexão entre o que se propunha para melhorar a cidade e aquilo que efetivamente se praticava.

Naquele momento, com as limitações do poder legislativo e a desarticulação da sociedade civil, o planejamento urbano foi produzido “no gabinete”, enquadrado e limitado pela visão centralizadora e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento do país como um todo. O isolamento do planejamento e sua separação da esfera da gestão provocou uma espécie de discurso desconexo nas administrações – de um lado os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino da cidade era negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos. (CYMBALISTA, 2002, p. 39).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), não atingiu seus objetivos plenamente, mas, ao reconhecer o conflito, teve o mérito de trazer para o campo político a questão social das cidades brasileiras. De acordo com sua concepção, o planejamento urbano deve buscar uma conciliação entre “cidade” e “não cidade” – o que significa união entre as partes legal e ilegal da cidade - bem como entre planejamento e gestão da cidade - o que significa união entre as esferas técnica e política. O paradigma parte do pressuposto de que “a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada não em função de um modelo elaborado em escritórios, mas a partir de um pacto que corresponda ao interesse público” (CYMBALISTA, 2002).

A Lei Federal 10.257/01, Estatuto da Cidade, compõem-se de elementos técnicos, jurídicos e tributários, cuja compreensão e aplicação não é trivial. Por isso mesmo, seu estudo é retomado continuamente pelos teóricos, técnicos e juristas na tentativa de extrair-lhes o significado prático de que necessitam os gestores públicos no cotidiano, visando dar um novo direcionamento ao planejamento urbano municipal.

4.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Nos primeiros anos subsequentes à aprovação do Estatuto, esperançosos em relação à sua capacidade de transformação da realidade, teóricos e organizações procuraram tornar inteligíveis os instrumentos urbanísticos propostos, escrevendo artigos e divulgando experiências que contribuíssem para o conhecimento da lei e da questão urbana brasileira. Com esse intento, foram publicados os chamados “guias” do Estatuto da Cidade. O trabalho elaborado por Renato Cymbalista, por meio do Instituto Pólis⁴ e da Caixa Econômica Federal⁵ contemplou tanto aspectos urbanísticos quanto jurídicos, tornando-se um guia clássico sobre o tema.

O conjunto de princípios contido no Estatuto expressa, em primeiro lugar, uma concepção de cidade, de planejamento e gestão idealizadas, do ponto de vista do equilíbrio urbano. Em seguida, propõe uma série de instrumentos que, por definição, são meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, o Estatuto não é auto-aplicável, funciona apenas como uma “caixa de ferramentas” para a política urbana local, pois delega a cada município a explicitação de diretrizes próprias, em seus planos diretores, as quais determinam a mobilização (ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação. Portanto, o processo de intervenção e uso dos instrumentos propostos no Estatuto depende, essencialmente, do grau de engajamento político da sociedade civil com suas estruturas administrativas de tal modo que, por um lado, fornece a base legal necessária à gestão urbana municipal e, por outro, atribui-lhe grande responsabilidade no que se refere à elaboração e execução do plano diretor, sem o qual o potencial dos instrumentos de intervenção é nulo (CYMBALISTA, 2002).

4.1.1 Plano Diretor: finalidade e abrangência

O Plano Diretor, tornado obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, foi eleito pelo Estatuto peça fundamental de ordenamento da cidade. Este plano deve ser único, abranger todo o território do município (zona urbana e rural) e visa ordenar o crescimento urbano de acordo com os recursos de cada

⁴ Instituto Polis: Organização Não Governamental dedicada ao estudo e à formulação de políticas públicas municipais e estratégias de desenvolvimento local.

⁵ Caixa Econômica Federal: Banco público orientado para o desenvolvimento econômico e social do país.

prefeitura. Não deve ser pensado como um projeto executivo de obras ou serviços públicos mas sim como um roteiro norteador dos empreendimentos futuros da administração municipal.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve observar os princípios constitucionais norteadores da política urbana nacional, quais sejam: a função social da propriedade, a função social da cidade, o desenvolvimento sustentável, a igualdade e a justiça social e a participação popular.

Cabe lembrar que a função social da propriedade não é uma novidade própria da Constituição de 1988, muito menos do Estatuto da Cidade. A Constituição de 1934 já havia introduzido a garantia do poder de propriedade não ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Mas foi a Carta de 1946 que efetivamente definiu a função social, condicionando o direito de propriedade ao bem-estar social. Embora o Código Civil de 1916, não tenha feito referência à funcionalidade da propriedade, o novo Código Civil de 2002 a contempla bem como a função social do contrato. Na Constituição vigente, o direito de propriedade alcançou status de direito inviolável, em sua extensão máxima, como riqueza patrimonial e princípio da ordem econômica; simultaneamente, o referido direito vincula-se à realização de uma função social (RICCITELLI, 2005).

Para José Afonso da Silva, segundo Riccitelli (2005), a função social da propriedade reveste-se de um caráter programático, pois determina que os princípios sejam cumpridos pelos órgãos legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos, como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

A regulamentação do Estatuto da Cidade tornou objeto do plano diretor, formulado no âmbito de cada município, os critérios para a verificação da função social da propriedade urbana enquanto no caso da propriedade rural os mesmos estão explícitos na própria Carta Constitucional. Assim, somente por meio desse instrumento, o Poder Público Municipal pode exigir o cumprimento do dever do proprietário de dar uma função social à sua propriedade, qual seja, de exercer seu direito de proprietário em benefício da coletividade. Isso implica que, concretamente, o imóvel deve atender ao um interesse social definido pelo município.

Por seu turno, a função social da cidade, é uma inovação introduzida pela Carta Constitucional de 1988. Foi proposta como princípio balizador da política urbana, visando redirecionar os recursos e a riqueza para combater as situações de

desigualdade econômica e social. Este princípio será respeitado quando houver ações e medidas estabelecidas no Plano Diretor, que sejam destinadas a garantir o exercício do direito a cidades sustentáveis. Significa a vinculação do desenvolvimento urbano com outros direitos, também previstos pela Constituição de 1988, como o direito ao meio ambiente, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, (CYMBALISTA, 2002).

Além dos princípios fundamentais, o plano diretor deve pautar-se nas seguintes diretrizes gerais da política urbana, estabelecidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade:

- a) garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- b) gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- c) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas;
- d) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- e) recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

É importante frisar que a delimitação das áreas onde deve incidir todo e qualquer instrumento do Estatuto da Cidade, é matéria obrigatória do plano diretor e deve ser feita por meio do macrozeamento – peça gráfica utilizada para definir o uso

e ocupação do solo na cidade. Definem-se, inicialmente, as áreas de ocupação rural e o perímetro urbano, e, dentro desse, as áreas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação. Parte-se do princípio de que deve haver compatibilidade entre a capacidade de infra-estrutura instalada, as condições do meio físico, as necessidades de preservação ambiental e do patrimônio histórico e as características de uso e ocupação existentes. Genericamente, as áreas mais providas de infra-estrutura, são aquelas onde a densidade demográfica deve ser incentivada. O conhecimento da realidade urbana é requisito para a definição do macrozoneamento, o que é feito por meio da montagem de um sistema de informações espacializadas incluindo: geomorfologia, ecossistemas, características socioeconômicas da população, características de uso e ocupação do solo, atendimento da infra-estrutura, preços das terras, etc. (CYMBALISTA, 2002).

Vale lembrar ainda que, para ser aplicado, o plano diretor deve ser aprovado na Câmara de Vereadores, transformado em lei municipal e garantir a participação popular através de audiências e consultas públicas, tanto no âmbito executivo quanto no legislativo, promovendo a publicidade das informações a todo e qualquer interessado (CYMBALISTA, 2002).

4.1.2 Instrumentos: objetivos e dificuldades para aplicação

Conforme observado, a aplicação dos instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade não é automática; está sujeita a uma explicitação detalhada que deverá ser feita no plano diretor de cada município por meio do macrozoneamento. Esse mapa das áreas da cidade traduz, espacialmente, os princípios e diretrizes adotados na elaboração do plano diretor; reflete, sinteticamente, os objetivos a serem alcançados pela sua implementação e define as áreas da cidade onde poderão incidir determinadas posturas, índices ou instrumentos. Ressalta-se que nenhum instrumento pode ser aplicado sem que sejam conhecidos, previamente, os locais de sua incidência e os critérios específicos para sua aplicação.

Conforme Cymbalista (2002), os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade têm por objetivo geral a indução do desenvolvimento urbano, a regularização fundiária e a gestão democrática da cidade.

O objetivo do conjunto de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano é induzir a ocupação de áreas mais aptas para urbanização, já dotadas de infra-estrutura e equipamentos, evitando pressão de expansão horizontal na direção de áreas não servidas de infra-estrutura ou frágeis, sob o ponto de vista ambiental. São instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos e o consórcio imobiliário (CYMBALISTA, 2002).

Por meio do instrumento da edificação compulsória, pode-se estabelecer um prazo para o loteamento ou construção das áreas vazias ou sub-utilizadas. O proprietário que não cumprir esse prazo será penalizado pela aplicação progressiva do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que deverá ser aplicado por um período de 5 anos. Se, no caso de esgotamento do prazo, a área permanecer incompatível com os usos e densidades previstas, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamentos em títulos da dívida pública.

A aplicação destes instrumentos exige, em primeiro lugar, a implantação de um moderno sistema de cadastro dos imóveis urbanos, que seja permanentemente atualizado, a cada nova autorização de ocupação, possibilitando o monitoramento dos imóveis vazios e de sua ocupação. Exige também a existência de uma planta genérica de valores imobiliários, a partir da qual se possa aplicar o imposto e sua progressividade. Além disso, critérios de subutilização devem ser muito bem definidos no plano diretor e no macrozoneamento pois a ideia de subutilização varia de acordo com as diferentes situações urbanas; em cidades pouco densas, com terrenos grandes com edificações pequenas, edifícios de apartamentos vazios ou estacionamentos podem ser considerados como normais, enquanto em outras, onde a ocupação seja muito intensa, esses mesmos usos podem ser considerados subutilização (CYMBALISTA, 2002).

Políticas que priorizam a ocupação dos vazios, a exemplo das sanções pela não utilização de imóveis, como o IPTU progressivo no tempo, acabam sendo utilizadas para a obtenção de um aumento substantivo das receitas públicas. Além disso, existe o risco de manipulação desses instrumentos para prejudicar eventuais inimigos políticos ou atender a favorecimentos pessoais (CYMBALISTA, 2002).

No Brasil, as tentativas de implementação dos instrumentos, a partir do final da década de 1980, foram mal sucedidas por alegação de inconstitucionalidade. De

fato, à época, a exigência expressa, constante nos artigos 182 e 183 da Constituição, de Lei Federal que disciplinasse a matéria, ainda permanecia em aberto e, ao longo da década, o debate acabou se confundindo com a questão da aplicação de alíquotas diferenciadas do IPTU progressivo no espaço, questão que foi resolvida por meio de uma emenda constitucional que permitiu a utilização de alíquotas diferenciadas de IPTU por área da cidade. Entretanto, o IPTU progressivo no tempo, a grande ferramenta do Estatuto da Cidade para forçar a ocupação de vazios urbanos, não vingou.

Maricato (2008) acrescenta que as dificuldades relacionadas tanto à aplicação do IPTU diferenciado no espaço quanto do IPTU progressivo no tempo revelam o primado absoluto da propriedade privada sobre o interesse público no Brasil.

Ainda visando um melhor aproveitamento interno da cidade, tem-se a outorga onerosa do direito de construir e o direito de superfície. O objetivo desses instrumentos é separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação. Separando esses direitos, o poder público aumenta sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários. As normas urbanísticas existentes (códigos de obras, leis de parcelamento, leis de uso e ocupação do solo, normas ambientais) já representam um limitador ao proprietário de terreno urbano pois estabelecem critérios de ocupação. Assim, teoricamente, em certas áreas da cidade não é possível implantar indústrias ou comércio de grande porte, assim como em encostas muito íngremes ou beiras de rios não se pode construir. Nesse sentido, ao estabelecer o Direito de Superfície, o Estatuto da Cidade pretendeu dar um passo à frente, tornando o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno, independente do direito de propriedade e permitindo que o proprietário o conceda a outra pessoa por tempo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa. Desta forma, reconhece-se que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independente do valor da propriedade, podendo agregar ou subtrair valor a esta (CYMBALISTA, 2002).

Os autores esclarecem que esse modelo de regulação urbanística originou-se na França com o *plafond legal de densité*, proposto em 1975, e com o *development right transfer* instituído pelo Plano de Chicago, em 1973, para corrigir a enorme distorção existente entre os altíssimos preços dos terrenos liberados para a construção de prédios altos e os preços baixos num bairro vizinho onde os limites para a construção eram rígidos. Na experiência realizada em São Paulo, em 1976, o

instrumento ficou conhecido como “solo criado” por meio do qual estabeleceu-se um coeficiente de aproveitamento⁶ único igual a um para toda a cidade e o interessado em construir área excedente comprava o direito do poder público. Os valores arrecadados seriam destinados à implantação de equipamentos urbanos necessários para amenizar o impacto do adensamento provocado pelas novas construções (CYMBALISTA, 2002).

Na lógica do “solo criado” o limite para o coeficiente de aproveitamento adicional pode ser feito através dos gabaritos em altura, dos estoques de área construtiva adicional bem como das densidades máximas. Em áreas onde há intenção expressa no Plano Diretor de estimular a produção de determinados usos como, por exemplo, as habitações de interesse social, equipamentos culturais ou de saúde, poderá se prever a isenção do pagamento do “solo criado”. O mesmo pode servir para incentivar a instalação de usos não residenciais em regiões dormitório, com a intenção de diminuir a necessidade de deslocamentos na cidade.

A dificuldade relacionada ao “solo criado” é que os recursos provenientes das transações, que seriam utilizados para a manutenção da cidade, geralmente têm outros destinos, pois fogem ao controle público.

Ainda concernente à indução de desenvolvimento urbano, porém visando intervenções de maior escala, foi proposto pelo Estatuto o instrumento dos consórcios imobiliários, também conhecido como operações urbanas consorciadas. Pressupõe a atuação concertada entre o poder público e a iniciativa privada no âmbito municipal, principalmente visando uma transformação estrutural por meio das chamadas “parcerias” entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes. Dessa maneira, o Estatuto tratou esse instrumento como a implementação de um projeto urbano (e não apenas da atividade de controle urbano) para uma determinada área da cidade. Quando acionado, a área selecionada estará sujeita a regras de uso e ocupação do solo distintas das regras gerais vigentes no restante da cidade, em benefício do interesse público (CYMBALISTA, 2002).

Novamente, a inspiração para esse instrumento veio da Europa e dos Estados Unidos onde o instrumento ajudou a enfrentar as dificuldades surgidas no contexto de crise fiscal do Estado do Bem-Estar Social. Tal recurso estimulou a reutilização

⁶ Coeficiente ou taxa de aproveitamento: relação direta entre a área construída total e a área total de um lote urbano.

de áreas da cidade que sofreram esvaziamento, em função da reestruturação produtiva surgida na onda neoliberal dos anos 1970. Isso explica, de certo modo, a ideia de co-responsabilidade público-privada contida no instrumento. O instrumento também representa uma suposta alternativa às amarras da legislação modernista/funcionalista predominante, à época, nos países europeus. Entretanto, alguns autores afirmam que as tais “parcerias” eram basicamente discurso, pois foram raros os projetos de “requalificação” ou “renovação” urbanas ali executados, a exemplo de Rotterdam, Barcelona, Lisboa, Bilbao, Paris, e mesmo Londres, que não dependeram de vultosos investimentos estatais para seu êxito (CYMBALISTA, 2002).

Finalmente tem-se o direito de preempção, por meio do qual o poder público municipal tem a preferência para adquirir imóvel urbano que seja colocado à venda por particulares. Seu objetivo é facilitar a aquisição de áreas de interesse público para a realização de projetos específicos como regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental. Ele poderá ser aplicado em combinação com os instrumentos anteriores evitando a desapropriação. Exige clareza de objetivos, disponibilidade de recursos e, sobretudo, transparência no processo. É significativo o fato de que, até o momento, não se tem notícia da utilização desse instrumento no Brasil (CYMBALISTA, 2002).

O grupo dos instrumentos de regularização fundiária está representado pelas figuras da usucapião, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, Concessão Real de Uso e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A regularização fundiária possibilita a legalização de ocupações feitas por populações de baixa renda em áreas que não lhes pertenciam legalmente.

Por meio da usucapião, é feita a regularização fundiária de imóveis privados ocupados por moradia popular. É uma forma de aquisição do direito de propriedade, legalmente dada ao possuidor que ocupa área urbana, de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Trata-se antes de uma possibilidade, pois a aquisição do domínio deverá ser declarada em Juízo.

Para áreas acima de 250 metros quadrados, onde não for possível identificar os terrenos ocupados, o Estatuto possibilitou a usucapião coletiva para população de

baixa renda, em regime de composesse, nas mesmas condições que a usucapião individual (CYMBALISTA, 2002).

Ressalta-se que os artigos do Estatuto que se referiam à regularização fundiária de imóveis públicos ocupados foram vetados pela Presidência da República. Dessa forma, o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, previsto pela Constituição de 1988, nos termos do artigo 183, só foi e regulamentado pela Medida Provisória 2.220, conforme descrito na seção 3.3.1, do terceiro capítulo desta dissertação, que tratou do processo de elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade.

Para a regularização da ocupação de terras publicas vem sendo utilizada a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento anterior ao Estatuto da Cidade (1967), definido como um direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social (CYMBALISTA, 2002).

Nos anos 1990, a política de urbanização consolidou-se em todo o país, de forma que programas, como o Favela Bairro (Rio de Janeiro), ampliaram a escala da intervenção nos assentamentos precários. Programas massivos de regularização são hoje, inclusive, fortemente apoiados por agências multilaterais, como o Banco Mundial. Entretanto, mesmo em favelas urbanizadas, são poucos os processos que completaram integralmente o ciclo, rompendo, sob o ponto de vista urbanístico e legal, a linha demarcatória que os separa da cidade consolidada. A grande questão que envolve esses instrumentos é a necessidade de se garantir a permanência dos ocupantes originais na terra regularizada e que recebeu benefícios bem como desenvolver condições para a cidadania. Isso só é possível se a regularização fundiária não for formulada isoladamente e sim no contexto mais amplo das políticas públicas preventivas e dos investimentos diretos em infra-estrutura, incorporando a provisão de serviços e a instituição de políticas habitacionais voltadas para a promoção da reforma urbana. Programas de regularização devem ser articulados com outros programas de combate à exclusão, como acesso a crédito, escolarização, etc (CYMBALISTA, 2002).

Como soluções adequadas ainda parecem estar longe e nas cidades o crescimento natural e a migração exigem soluções imediatas, as populações continuam a ocupar e invadir áreas livres, públicas e

privadas. Na ausência de soluções preventivas, resta ao poder público, em princípio, três alternativas: ignorar os fatos, despejo forçado ou regularização das ocupações. Em muitos casos, com até 2/3 da população vivendo em situações irregulares e ilegais, quase todas as administrações estão engajadas, de uma forma ou outra, na tentativa de regularizar as ocupações. [...] Porém, apesar dos programas de regularização fundiária terem se disseminado nas cidades brasileiras nos últimos anos, é flagrante a inexpressividade dos resultados [...], especialmente nas capitais. Existe uma imensa defasagem entre o número de famílias potencialmente beneficiárias dos direitos e o número de famílias objetiva e finalmente titulares do direito à terra. (ALFONSIN, s.d., p. 268 apud CYMBALISTA, 2002, p.151).

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento. A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a idéia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados. Tal interpretação agrega uma referência de qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores. O estabelecimento de ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores (CYMBALISTA, 2002).

Para a gestão democrática da cidade, incorporam-se diversos setores da sociedade no debate da política urbana por meio dos instrumentos de gestão democrática da cidade. São os Conselhos de Desenvolvimento Urbano, as Conferências de Política Urbana e as Audiências Públicas.

A política urbana, por sua complexidade, tende a se transformar em um assunto de conhecimento e discussão apenas em círculos técnicos fechados – partes do Executivo e do Legislativo, universidades e associações de classe especializadas. A maior parte da sociedade, organizada ou não, fica geralmente à margem do debate, alheia aos termos técnicos e científicos que envolvem esse assunto. A exclusão dos setores não especializados do debate público em torno da política urbana causa efeitos de alta perversidade social e urbanística. Historicamente, a inexistência da interlocução popular produziu planos e leis

urbanísticas cujos padrões e parâmetros refletem apenas a maneira como as elites se instalam na cidade. Esses padrões não dão conta da existência de uma enorme parcela da produção da cidade e acabam por ignorá-la. Os conselhos de desenvolvimento urbano, as conferências de política urbana, os debates, consultas e audiências públicas, foram idealizados para romper com o histórico de relações perversas e clientelistas entre o Legislativo e os segmentos populares. Ou seja, as barganhas, as negociatas, as trocas de votos pela chegada de infra-estrutura nos bairros, enfim, o conjunto de relações populistas, que mantém as populações como reféns e em estado de precariedade eterna (CYMBALISTA, 2002).

Todavia, interferir nessa relação é praticamente impossível, na medida em que os conselhos atuam diretamente no destino dos investimentos. Com frequência, são veiculadas na imprensa brasileira ações de corrupção nas Câmaras Municipais, para aprovar alterações de zoneamento, alterar leis de ocupação do solo que privilegiam setores da cidade. São escassos os espaços públicos, reais ou virtuais, de diálogo entre os diversos setores da sociedade civil; as proposições partem das elites de técnicos e aparecem e desaparecem subitamente. Não existe avaliação e a fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades, pois as Prefeituras não dispõem, na maior parte dos casos, de um sistema amigável e transparente de informações que possa ser acessível a todos os cidadãos interessados.

A discussão sobre os pressupostos teóricos do Estatuto da Cidade (plano diretor e instrumentos) aqui apresentada, evidencia, conforme já mencionado, a grande complexidade envolvida em atos como os de coibir a formação de vazios urbanos, regular a ocupação informal e gerir a cidade de forma democrática. Por certo, ao reconhecê-las, o Estatuto da Cidade acenou para um possível redirecionamento do desenvolvimento urbano, mas, em face das dificuldades envolvidas em sua aplicação efetiva, em nível municipal, o que se verifica na realidade é uma continuidade com possível agravamento dos desequilíbrios sociais e dos conflitos de interesse existentes. Fica claro que as normas urbanístico-legais, por si só, por mais lógicas, bem elaboradas e acessíveis que sejam, não resolvem as questões urbanas reais. A cidade já detém um “passivo” e, a cada dia, novos desafios são impostos em razão da velocidade das transformações econômicas capitalistas contemporâneas. Isso exige um aperfeiçoamento das instituições

político-administrativas, muito além do alcance dos dispositivos legais na esfera do planejamento urbano.

O estudo do caso de Salvador, através de pesquisa qualitativa – analítica e empírica - objeto dos próximos capítulos desta dissertação, busca demonstrar que o Estatuto da Cidade produziu instrumentos urbanísticos teóricos bastante distantes das práticas capitalistas urbanas reais da cidade.

5 APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE EM SALVADOR

Conforme já exposto, no âmbito da regulação urbanística o Estatuto da Cidade é um marco legal que reconhece a divisão social na cidade e busca interferir no seu planejamento, com vistas a desacelerar esse processo. Por meio da exigência de um plano diretor, pretende-se regular a construção do espaço urbano e “compensar” os efeitos negativos da urbanização.

Não obstante um importante avanço institucional, em Salvador, na prática, a medida tem sido pouco significativa para tais propósitos. Além das diretrizes gerais dos planos não se traduzirem em ações concretas de desenvolvimento e melhoria do ambiente urbano, alguns instrumentos urbanísticos, quando utilizados, têm contribuído para agravar os problemas da cidade.

O objetivo deste capítulo é examinar as razões pelas quais isso acontece em Salvador, buscando compreender os limites e as possibilidades do Estatuto da Cidade, no âmbito da implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU 2007), atualmente em vigor.

5.1 PESQUISA QUALITATIVA: OPÇÃO METODOLÓGICA

O processo de planejamento urbano, como todo processo político, deve resultar de um somatório de contribuições de todos os setores sociais e a participação popular tornou-se necessária para o avanço dos sistemas democráticos. Entretanto, é inegável a importância dos gestores públicos e especialistas na condução desse processo.

Definido como uma atividade que se refere à ação pública dentro do espaço urbano, visando alcançar determinados objetivos em um horizonte de tempo definido (VILLAÇA, 1999), o planejamento urbano, em que pese suas implicações políticas, econômicas e sociais, é uma atividade essencialmente técnica e requer conhecimento e experiência para ser exercida pelos gestores públicos, ocupantes de cargos e funções públicas nos órgãos responsáveis. Os conselhos nacionais e regionais que regulamentam e fiscalizam o exercício de profissões como a engenharia e a arquitetura e urbanismo, exigem, por exemplo, que os estudos e relatórios que, normalmente, acompanham projetos de lei como os PDDU's dando-lhes sustentação técnica, estejam sob responsabilidade de profissionais habilitados

formalmente.

Ademais, o Brasil tem bons exemplos de profissionais destas áreas, cujo preparo técnico aliado a uma visão política avançada, costumam revolucionar as cidades onde atuam (é o caso de Jaime Lerner em Curitiba). Neste contexto, considera-se, pois, que as atitudes destes profissionais têm grande significância no que toca às possibilidades de êxito de instrumentos de planejamento urbano, ainda que, como atores sociais, estejam continuamente sob influência da dinâmica local, do setor acadêmico, dos críticos e dos mecanismos de participação popular.

As pesquisas qualitativas, na Sociologia, trabalham os indivíduos com seus significados, motivações, valores e crenças; estes não podem ser reduzidos às questões quantitativas, pois respondem a noções muito particulares. Entretanto, os dados quantitativos e os qualitativos acabam se complementando (MINAYO, 1996).

Há quem não aceite a dicotomia quantitativo *versus* qualitativo. Em ciências sociais, a investigação qualitativa foi caracterizada como fonte direta de dados no ambiente natural, constituindo-se o pesquisador no instrumento principal; é uma pesquisa descritiva, em que o processo passa a interessar mais que o resultado e os dados são examinados de maneira indutiva, privilegiando-se o significado (BOGDAN e BIKLEN, 1994 *apud* BOAVENTURA, 2007).

Com base nas premissas acima, elaborou-se a presente pesquisa em duas etapas. A etapa introdutória, apresentada na seção 5.2, a seguir, é descritiva e compreende a análise histórica da estruturação espacial de Salvador e do seu processo de planejamento urbano no século XX, particularmente a partir dos anos 1940 quando se iniciaram as grandes transformações urbanas.

Embora se destaque a elaboração e a revisão dos Planos Diretores de Salvador, a partir do Plano Diretor de 1985, quando já se adotavam alguns elementos do Estatuto da Cidade, a descrição prévia dos principais eventos que marcaram a evolução espacial de Salvador traduz uma preocupação da autora não só com os planos (produtos) elaborados nas últimas décadas do século XX, mas com aspectos referentes ao planejamento urbano (processo) no bojo do qual nascem os projetos. São aspectos, da realidade histórica e geográfica e da organização econômica e espacial da cidade, determinantes no seu modo de praticar a atividade de planejamento urbano.

A segunda etapa é empírica e sua análise será apresentada no capítulo 6, o qual trata da efetividade do Estatuto da Cidade em Salvador, e consiste na aplicação

de um questionário a grupos de profissionais envolvidos no processo de discussão, elaboração e revisão e dos planos diretores de planejamento urbano e em ações de planejamento urbano que envolvem a aplicação dos instrumentos postulados pelo Estatuto da Cidade. O procedimento será detalhado no referido capítulo.

5.2 SÉCULO XX: AS TENTATIVAS DE PLANEJAMENTO URBANO

Até o início do século XX, a cidade de Salvador possuía uma área urbana reduzida, voltada para a Baía de Todos os Santos e com uma paisagem estruturada, basicamente, por meio de vias de cumeadas. Sua expansão se deu principalmente a partir dos anos 1940.

O processo de planejamento urbano acompanha a expansão física da cidade e a expansão física está sujeita aos agentes econômicos que dirigem este processo, cuja síntese aqui foi proposta em três períodos do século XX, nos quais busca-se resgatar os principais eventos que impulsionaram a ocupação espacial da cidade e suscitaram as ações de planejamento urbano.

O corte temporal que privilegia os eventos do século XX, particularmente pós anos 1940, está de acordo com Sampaio (1999). Para ele, a partir dos anos 1940 e 1950 as transformações em Salvador são mais profundas e marcantes do que as que ocorreram no largo período anterior (do século XVI ao meado dos anos 1950). Segundo o autor, o que motiva esta desproporção, em termos de corte temporal para análise, é o modo de produção. O modo escravagista do primeiro período não comportava mudanças rápidas sendo marcado pela estagnação econômica ou pela baixa produtividade; já o período mais recente foi marcado pela presença da acumulação capitalista com forte e decisiva presença do Estado.

De fato, após os anos 1950 a urbanização de Salvador se intensificou com a industrialização, à qual vincula-se o processo de ocupação periférica por populações de baixa renda e a autoconstrução como alternativa habitacional. Houve iniciativas, dos governos estadual e municipal, de implantação de conjuntos habitacionais em determinadas áreas da cidade, na maioria periféricas. Estes empreendimentos foram insuficientes para atender a demanda e surgiram as chamadas invasões, os loteamentos clandestinos e toda sorte de ocupações irregulares, geralmente em condições de carência e riscos ambientais e sociais.

Em tempos mais recentes surgiram os programas de urbanização de favelas e de regularização fundiária para tentar contornar as situações mais graves. Entretanto, muitos destes espaços encontram-se, até o ano de 2010, à margem da ocupação e do uso legal do solo, representando ainda um imenso desafio social e urbanístico a ser vencido.

Mas o desenvolvimento urbano não se resume à questão habitacional e os desafios para o planejamento urbano de Salvador são muito significativos também nos campos do desenvolvimento econômico, dos serviços básicos e da mobilidade, assim como da preservação ambiental e histórica, da cultura e do lazer urbanos.

5.2.1 As iniciativas republicanas, o EPUCS e o início da atividade imobiliária

No início do período republicano algumas iniciativas estatais promoveram a modernização da cidade de Salvador, com a participação do capital internacional. Dentre outras, destacam-se a inauguração do serviço de energia elétrica na Rua Chile (1903), o serviço de esgotos (1905) e a reforma e ampliação da área portuária (1906-1930). O desenvolvimento dos transportes revolucionou a acessibilidade à área da cidade tanto através dos serviços de bondes elétricos quanto dos elevadores hidráulicos entre a Cidade Baixa e a Cidade Alta.

As reformas promovidas pelo governador J. J. Seabra (1912-1916), com recursos dos impostos gerados pela exportação do cacau produzido no sul do Estado, seguiam o ideário modernista de Pereira Passos no Rio de Janeiro, promovendo alargamento de vias e demolição de construções (VASCONCELOS, 2002).

O modelo de reforma do Rio de Janeiro fora uma adaptação do modelo parisiense - obra de grande escala empreendida pelo prefeito J. Hausmann, entre 1853 e 1870, que transformou o padrão urbanístico de Paris e foi disseminada pelo mundo. Do mesmo modo, o modelo carioca foi exportado para outras cidades brasileiras, a exemplo de Salvador, que, com suas reformas urbanas, buscava mudar a imagem de cidade colonial (PINHEIRO, 2002).

Neste período, tiveram início as atividades dos loteadores ou promotores fundiários, tendo sido aprovado o primeiro projeto de loteamento da cidade, o da Cia. Comercial de Imóveis e Construções, com 123 lotes, no Bonfim (SALVADOR, 1977 apud VASCONCELOS, 2002). Também foram implantados equipamentos públicos

urbanos importantes como a Escola de Artífices (futura Escola Técnica Federal) o Instituto Oswaldo Cruz, a Faculdade de Filosofia e o Palácio da Aclamação.

As primeiras propostas para a cidade foram apresentadas em 1935, quando da realização da primeira Semana de Urbanismo em Salvador. Na continuidade, foi contratado pela Prefeitura, em 1942, o engenheiro Mario Leal Ferreira, para elaborar o primeiro plano para Salvador, iniciado no ano seguinte. A iniciativa ficou conhecida como o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador - EPUCS (VASCONCELOS, 2002).

O plano do EPUCS propôs um primeiro zoneamento com definição de usos para a cidade, estabelecendo a Zona Urbana de Salvador dividida em doze setores e extinção de mocambos e casebres. Sua proposta mais significativa, entretanto, foi o sistema de avenidas de vale cuja construção massiva só aconteceria nos anos 1970. Destaca-se que, de acordo com a PMS (1976 apud Vasconcelos (2002), a primeira avenida de vale de Salvador foi a Avenida Centenário, construída em 1949, ligando a área do Dique do Tororó à orla atlântica, em Ondina, e atravessando a área conhecida como Chame-Chame (essa avenida posteriormente, no final da década de 2000, será objeto de uma grande intervenção urbanística, com tamponamento de seu canal de fundo de vale e implantação de equipamento paisagístico no canteiro central).

A Semana de Urbanismo de 1935 pode ser vista como a postura dos intelectuais e da elite baiana ante os rumos da transformação urbana, inserindo-se, de algum modo no contexto nacional, tentando assimilar a modernização do Estado nacional do pós-30, de modo a introduzir o "urbanismo" como uma disciplina necessária ao desenvolvimento da cidade-real. (SAMPAIO, 1999, p. 87).

A construção da Avenida Oceânica (1912-1922) abriu a orla atlântica para a urbanização, dando origem a importantes bairros como os de Ondina, Amaralina e Pituba, porém diversas outras importantes obras viárias também contribuíram para a expansão de Salvador neste período: a avenida do Contorno (1958-1970) para melhorar a ligação da Cidade Baixa com a parte sul da Cidade Alta; a Avenida Vasco da Gama (1955-1959) ligou a área do Dique do Tororó ao Rio Vermelho pelos vales e deu um novo ordenamento aos bairros populares que atravessou; a Avenida Oscar Pontes, iniciada no final dos anos 1950 e concluída em 1967, ligou o Comércio à Calçada e o importante túnel Américo Simas, aberto em 1966, que

permitiu a ligação da Cidade Baixa com o sistema de vales situados a leste, a partir da Avenida Castelo Branco e da Avenida Mário Leal Ferreira (Vale do Bonocô). (VASCONCELOS, 2002).

“Em 1940, Salvador teria 290.000 habitantes e 57% dos domicílios foram considerados precários” (SIMAS, 1954, p. 45 apud VASCONCELOS, 2002, p. 276). “Segundo estudos do EPUCS, neste período 75% da população vivia em cortiços e favelas” (GUIMARÃES, 1978, p. 203 apud VASCONCELOS, 2002, p. 276).

Neste período, a ocupação espacial contínua de Salvador era de Itapajipe até a Barra com importantes avanços para o leste em direção ao Pau Miúdo, Brotas e Rio Vermelho (Figura 1). Segundo o zoneamento realizado pelo EPUCS, a península de Itapajipe abrigava, além do setor residencial, um setor industrial, daí a localização de muitas indústrias nessa área. Em publicação de 1958, Milton Santos registrou ali a maior concentração de operários da cidade (VASCONCELOS, 2002).

As áreas ocupadas pela classe mais rica como Vitória, Graça, Canela, Barra e Barra Avenida articularam-se por meio da construção de ligações entre os bairros e tiveram importante crescimento populacional no período.

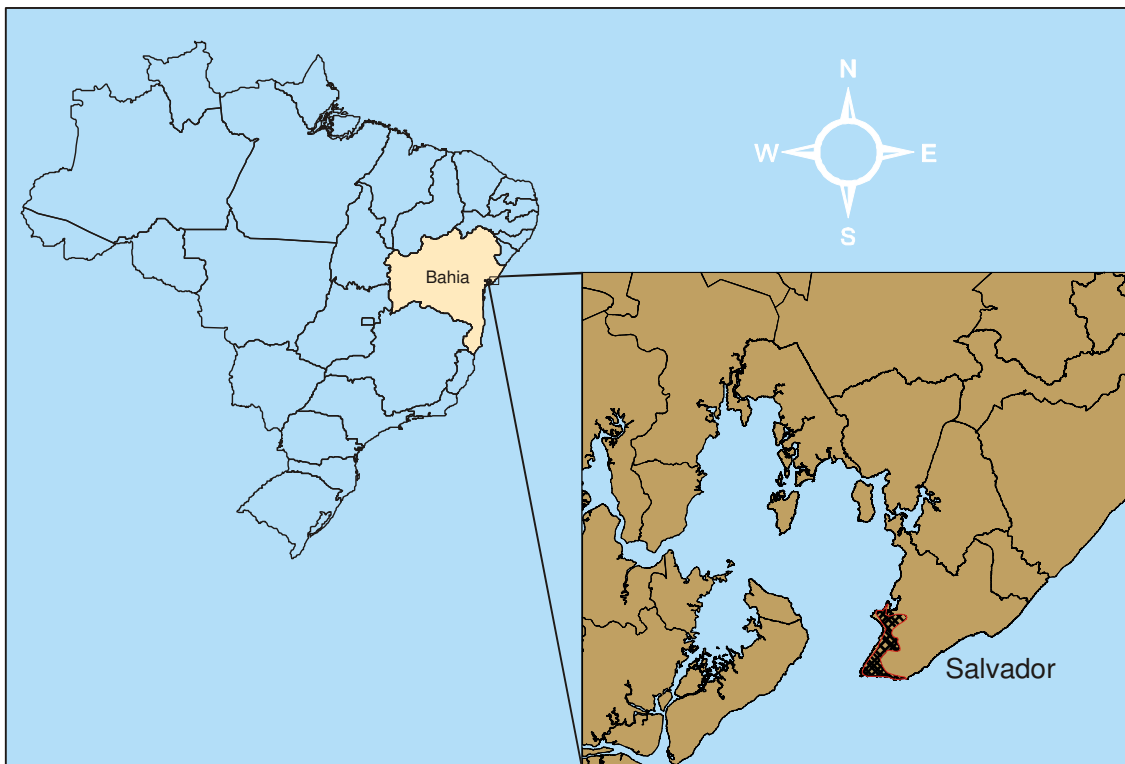


Figura 1 - Localização geográfica do município de Salvador, Bahia, e detalhe ilustrativo da ocupação urbana na década de 1940

Fonte: Vasconcelos (2002).

Nota: Elaboração da autora.

Com a ocupação contínua, facilitada pelas obras de ligação entre as diversas partes da cidade e o aumento da concentração populacional, eleva-se, gradativamente, a atividade imobiliária com um grande número de loteamentos aprovados pela Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), no período. Começam, então, a ser construídos os primeiros prédios de apartamentos, o que será ampliado no período seguinte, dando início à verticalização da cidade.

Em suma, o planejamento urbano deste período inicial da modernização da cidade de Salvador foi inspirado no modelo urbanístico vigente, marcado por intervenções higienistas, que visavam dotar a cidade de melhores condições de salubridade; e viárias, com a construção de grandes eixos para possibilitar a expansão urbana e a articulação entre os setores urbanos. Havia também alguma preocupação com a estética e a beleza da cidade, seguindo a tendência do urbanismo moderno europeu.

5.2.2 A Urbanização acelerada da década de 1970, o PLANDURB e o EUST

Em razão dos fluxos migratórios entre 1940 e 1950, conseqüência da crise na economia rural da Bahia e também das difíceis condições de vida de boa parte da população urbana, ocorrem as primeiras invasões de terra em Salvador: Liberdade, Alagados e Nordeste de Amaralina. A Liberdade foi marcada pelas ocupações irregulares e, a partir de 1956, já aparecia bastante densa; os Alagados iniciaram a ocupação em 1948 com casas em palafitas, sobre aterros precários realizados com lixo urbano (VASCONCELOS, 2002).

Segundo o autor, a ocupação dos Alagados modificou o perfil social da área que, em 1960, já contava com 8.875 habitantes. Outras grandes ocupações foram feitas sem obediência ao traçado original na área do Lobato, em um imenso loteamento popular (3.176 lotes em 202 hectares) aprovado pela Prefeitura Municipal, apesar do relevo acidentado.

A população do Nordeste de Amaralina foi estimada em 60.000 habitantes, em 1974, passando a ser estimada em 237.000 habitantes, em 1996. Lá foi aprovado, em 1975, o loteamento Ampliação Fazenda Santa Cruz (386 lotes em 80 hectares), área posteriormente invadida. Também foram aprovados grandes loteamentos populares em Paripe e Cosme de Farias (VASCONCELOS, 2002).

A paisagem de Salvador passa a refletir uma singular organização de espaço urbano, marcado pela exclusão e pela segregação social numa forma urbana espelhada na luta pela conquista do espaço e de moradia (SAMPAIO, 1999).

O processo de expansão urbana de Salvador foi ampliado com a abertura do chamado “Miolo”, última área disponível para urbanização no interior do território, por meio da venda de terrenos municipais, em 1968. Implantou-se neste local o Projeto Urbanístico Integrado de Cajazeiras (concluído em 1977). O atendimento dos bairros periféricos tornou-se possível com a substituição do sistema de transporte público de bondes pelos ônibus coletivos, o que permitiu a extensão espacial da cidade e estimulou o uso de veículos individuais (VASCONCELOS, 2002).

Por outro lado, o setor industrial crescera, a partir dos anos 1950, com o início da exploração de petróleo em Lobato (Salvador) e a implantação da Refinaria de Petróleo Landulpho Alves no município vizinho de São Francisco do Conde. Mais uma vez, o setor público investiu em infraestrutura viária e portuária, o que acabou redirecionando o crescimento de Salvador para o sentido norte, onde foram criados o Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1967, e o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), em 1978 (VASCONCELOS, 2002).

Salvador sofreu o impacto da industrialização fora do seu território político administrativo, com novas vias arteriais levando a cidade a se expandir em uma configuração descentralizada (SAMPAIO, 1999).

Na esteira do desenvolvimento industrial foi criada a Região Metropolitana de Salvador (RMS), com oito municípios, em 1973, por meio de lei complementar que definia as Regiões Metropolitanas e suas capitais como área de segurança nacional.

Emergia um novo sistema de planejamento comandado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), antigo Conselho de desenvolvimento do Recôncavo. Tal sistema visava consolidar políticas estatais no espaço urbano-regional (SAMPAIO, 1999).

Em 1970, a população de Salvador ultrapassou um milhão de habitantes e os investimentos estatais se intensificaram, sobretudo em matéria de transporte e infraestrutura. Entre as obras mais importantes figuram o sistema *ferry-boat*, a duplicação da rodovia BR-324 - Salvador-Feira de Santana, assim como o Porto de Aratu, o sistema de esgotamento sanitário de Salvador (emissário submarino), o Centro de Convenções, o Centro Administrativo da Bahia e a Avenida Luís Viana Filho (Avenida Paralela). Mas foi a construção do sistema de avenidas de vale,

iniciado a partir de 1967, sob inspiração do EPUCS, pela Superintendência de Urbanização da Capital (SURCAP), que revolucionou Salvador. A paisagem estruturada, em sua maior parte, por vias de cumeadas foi invertida com o desvendamento dos fundos das edificações (VASCONCELOS, 2002).

Em 1975 foi construído o Shopping Iguatemi que, após várias ampliações, reuniu diversas atividades comerciais e de serviços e se transformou em foco de um novo centro metropolitano e de novos eixos de crescimento. Com ele a cidade perdeu sua estrutura mononuclear com o centro tradicional bipolar, formado pela Cidade Baixa e Cidade Alta, que concentrava a maior parte das atividades econômicas, culturais e de lazer da população (embora existissem sub-centros como o da Calçada) (VASCONCELOS, 2002).

O planejamento urbano procurava acompanhar o ritmo acelerado de crescimento de Salvador e da RMS ao longo dos anos 1970, quando surgem os novos planos: o Estudo de Uso do Solo e Transportes da Região Metropolitana de Salvador (EUST), e o Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador (PLANDURB), elaborados simultaneamente entre 1975 e 1978. Ambos utilizavam metodologia similar e se embasavam num “enfoque sistêmico” utilizando modelos de uso do solo e transportes como paradigma e consultorias de equipes externas especializadas, embora coordenadas por técnicos radicados em Salvador (SAMPAIO, 1999).

O novo enfoque dos planos propostos neste período já mostram um certo desgaste dos modelos higienistas anteriores que nunca lograram sucesso. Por outro lado, a metrópole descentralizada, com a infraestrutura de vias e serviços expandida, foi campo fértil para o capital imobiliário que encontrará áreas livres e valorizadas em abundância, passando a pressionar a legislação urbanística, por meio dos PDDU's, conforme se verá adiante.

5.2.3 A metrópole dos anos 2000 e os PDDU's

Um conjunto de fatores contribuiu para transformar Salvador numa metrópole polinuclear nas décadas finais do século XX. São eles: o crescimento recente da cidade com o aumento de sua complexidade e heterogeneidade, resultante do impacto dos investimentos industriais; o desenvolvimento de novas atividades comerciais e de serviços; a ampliação dos interesses imobiliários com o

desenvolvimento da construção civil e da verticalização; a criação de um sistema viário moderno que favorece o automóvel e as dificuldades de circulação e estacionamento nas áreas centrais (VASCONCELOS, 2002).

De fato, com o esgotamento das áreas centrais, entre as vantagens oferecidas pelos novos vetores de crescimento, a exemplo da Avenida Luís Viana Filho (Avenida Paralela) e outras avenidas, estava a acessibilidade a outras áreas da cidade. Mas, foi necessário também estender a infra-estrutura urbana, o que criou vazios urbanos que se valorizaram atraindo novos loteamentos com a criação de áreas residenciais e de centros comerciais e que foram implantados em varias partes da metrópole.

A população de Salvador duplicou em 20 anos, ultrapassando dois milhões de habitantes em 1991 e grandes investimentos foram necessários para atender a demanda por serviços urbanos, a exemplo dos grandes trabalhos de saneamento da cidade conhecidos como o programa “Bahia Azul”. Partiu de uma decisão estatal também a renovação da área histórica do Pelourinho, inaugurando, em 1993, a primeira etapa das obras que ainda hoje estão em curso. Na década de noventa destacaram-se também os programas de urbanização de favelas como o “Viver Melhor” e a recuperação dos “Novos Alagados” (VASCONCELOS, 2002).

Em 1984 foi aprovada a Lei 3377/84, estabelecendo a Legislação de uso do solo urbano (LOUS) para o município de Salvador e em 1985 a Lei 3575/85 sobre o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU) (VASCONCELOS, 2002). Para este autor, atualmente, na escala regional uma metrópole terciária opõe-se a uma periferia industrial e na escala urbana coexistem quatro “cidades” resultantes do processo de urbanização: a primeira é o núcleo histórico, com padrões da arquitetura colonial portuguesa adaptados às condições climáticas e sociais; a segunda, é formada pelo setor sul da península e pela orla atlântica com loteamentos e construções dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos modernos e até de luxo (embora convivendo com alguns bolsões de pobreza) e ocupados pela população de alta renda; a terceira, localizada na parte norte do centro histórico, prolongada pelos Subúrbios Ferroviários na orla da Baía de Todos os Santos, onde vive a maior parte da população da cidade, habitando em alojamentos precários, mal servidos de infra-estrutura e equipamentos urbanos. (alojamentos estes, em sua maior parte, realizados no sistema de autoconstrução e loteamentos irregulares); e finalmente, a quarta, na região do “Miolo” construída no

sentido de apoiar o desenvolvimento dos setores modernos da economia que tinha como carro-chefe a indústria petroquímica (Figura 2).

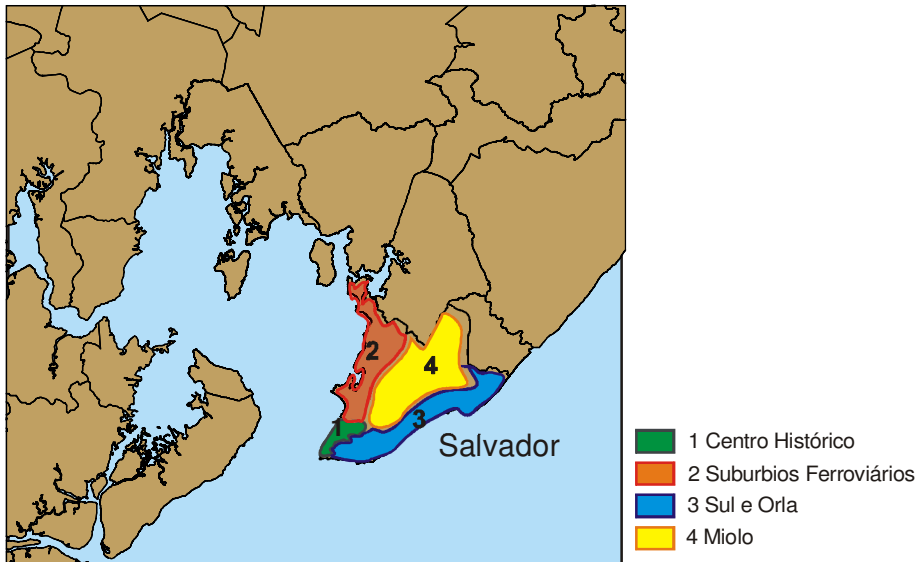


Figura 2 - Detalhe ilustrativo dos quatro macroespaços urbanos de Salvador, no ano 2000
Fonte: Vasconcelos (2002).
Nota: Elaboração da autora.

Não obstante os investimentos realizados e as ações estatais e municipais de planejamento urbano, o período que se seguiu foi caracterizado pela aceleração da ocupação urbana desordenada, pelo agravamento dos conflitos sociais decorrentes da insuficiência de emprego, precariedade e inadequação da moradia e da infraestrutura urbana para a maior parte da população de Salvador. A violência urbana cresceu em um cenário de ocupação informal de famílias de baixa renda na periferia, contrastado pelas áreas de alto padrão arquitetônico e urbanístico da orla marítima e da parte sul de Salvador.

A responsabilidade por esta situação é atribuída, em parte, à Prefeitura Municipal que, comprometida com os interesses do capital imobiliário, transferiu a propriedade da maioria das terras do município para algumas poucas mãos privadas, através da Lei da Reforma Urbana, em 1968. Também a abertura das avenidas de vale extirpou do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo de assentamentos de população pobre, que ocupavam tradicionalmente os fundos, até então inacessíveis, dos numerosos vales de Salvador e a erradicação de invasões populares localizadas na orla marítima, área reservada ao turismo, outro

componente da estratégia de crescimento e modernização da cidade (BRANDÃO, 1981; SOUZA, 2000, apud CARVALHO; PEREIRA, 2009).

A nova dinâmica econômica e urbana da cidade, a partir da década de 1960, incrementou a ocupação entre a orla e a Avenida Luís Viana Filho (Avenida Paralela) pelas classes médias e altas, remetendo a população de baixa renda para áreas distantes e desequipadas do “Miolo”, dos Subúrbios ou de Lauro de Freitas e Simões Filho, junto aos limites de Salvador (DIAS, 2005).

A forma de ocupação do espaço físico revela a divisão social na cidade de Salvador. De um lado a paisagem marcada pela precariedade, informalidade e sem controle público; de outro os espaços legais, sob medida e cercados por amenidades naturais. Nesse processo desigual de urbanização há a geração de violência e de isolamento e as classes mais abastadas, a partir dos anos 1980, iniciam um processo de autosegregação em condomínios fechados como uma estratégia de segurança e também visando novas opções de distinção social.

[...] A “cidade-região” que emerge amplia-se, absorvendo o ambiente construído com suas características físicas, naturais e densidades históricas diferenciadas, acumulativo de valores simbólicos e culturais, que também passam a ser consumidos, intensificando uma dinâmica crescentemente privatizada, diferenciada e segregacionista de fluxos e usos no espaço urbano. (PEREIRA; SOUZA, 2006, p.152).

A formação de condomínios fechados é um fenômeno complexo e não será objeto deste trabalho. Entretanto, cabe destacar que, em Salvador, a partir de 2006, grandes empreendimentos surgiram utilizando o modelo, tendo alguns estudos demonstrado que vendem uma falsa ideia de segurança e auto-suficiência, enquanto grandes áreas são isoladas formando compartimentos dentro da cidade.

Os diversos segmentos espaciais surgidos ao longo da urbanização de Salvador marcam, de uma certa forma, as diversas fases de seu desenvolvimento socioeconômico. Esses segmentos foram gradativamente sendo ligados, principalmente por meio do sistema de avenidas de vale, conformando uma malha urbana contínua. A modernização da cidade, necessária para atender às necessidades de mercado criadas pela implantação de indústrias, exigiu que se acomodassem os grandes contingentes populacionais oriundos do interior e de outras regiões, motivados pelas novas oportunidades de emprego.

Esse processo foi descontrolado originando uma imensa ilegalidade na ocupação urbana não somente de Salvador mas também dos municípios de seu entorno, a RMS, região que agora abrange mais cinco municípios aos oito originais à época da criação, em 1973⁷. A atual configuração evidencia um vetor de crescimento no sentido norte e é marcada pela expansão da malha urbana com concentração da atividade econômica em pontos específicos e, sobretudo, pela segregação espacial (Figura 3).



■ Municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 2010

Figura 3 – Configuração da Região Metropolitana de Salvador (RMS) no ano 2010
 Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2010.
 Nota: Elaboração da autora.

O século XXI iniciou-se com poucos espaços livres e uma configuração espacial que privilegia claramente algumas áreas em detrimento de outras; a ausência de um moderno sistema de transporte de massa, além de induzir ao uso exagerado do veículo individual, suscita uma espécie de disputa pelas regiões mais acessíveis bem equipadas da cidade; a necessidade de deslocamento, dentro de Salvador e na RMS, tornou-se uma verdadeira maratona diária, com alto grau de *stress* imposto aos usuários e moradores devido aos longos trajetos e frequentes engarrafamentos.

A obra do Metrô de Salvador, iniciada no ano 2000 e ainda não concluída, se arrasta por um longo período durante o qual a Prefeitura Municipal enfrenta

⁷ São treze os municípios que fazem parte, oficialmente, da Região Metropolitana de Salvador (RMS) em 2010: Camaçari, Dias D'Ávila, São Francisco do Conde, Candeias, Simões Filho, Madre de Deus, Salvador, Lauro de Freitas, Itaparica, Vera Cruz, Pojuca, Mata de São João e São Sebastião do Passe.

paralisações constantes devidas às greves de operários por falta de pagamento enquanto responde por irregularidades verificadas no processo de licitação da obra.

O equacionamento parcial do problema surgiu com o convênio assinado com o governo federal, em janeiro de 2007, quando foi garantida a conclusão de um trecho correspondente à aproximadamente metade da primeira etapa prevista: Estação da Lapa-Acesso Norte, com 6,5 Km de extensão (a primeira etapa do Projeto correspondia ao trecho Lapa-Pirajá com 12 Km de extensão) e das primeiras cinco estações: Lapa, Campo da Pólvora, Brotas, Bonocô e Acesso Norte.

Para alguns especialistas em Transportes Urbanos, mesmo completados, os 12 Km do trecho original do projeto serão insuficientes para atender a demanda da população da área e o projeto perdeu impacto e credibilidade junto à população de Salvador. Os setores, que supostamente seriam beneficiados com a implantação do metrô, como empresários varejistas do centro da cidade, permanecem alheios ao empreendimento, mostrando indiferença diante de possíveis transformações no uso do solo em função do maior afluxo de consumidores para aquela área. É que as informações sobre as mudanças que advirão com a conclusão, pelo menos da primeira etapa do projeto metroviário de Salvador, já caducaram.

No que concerne à evolução espacial da cidade de Salvador, é possível constatar que a ação dos agentes econômicos, públicos e privados, muitas vezes estiveram perfeitamente associadas, com o Estado e a Prefeitura à frente, provendo a infraestrutura necessária para os grandes equipamentos urbanos que foram se instalando paulatinamente, formando novas centralidades, diversificando os usos e atraindo os novos investimentos. Mas a urbanização é desigual e a cidade se estrutura de acordo com as demandas das classes dominantes, com clara desvantagem para as áreas mais pobres.

O pequeno núcleo urbano, existente até o final do século XIX, transformou-se na atual metrópole, terceira do país em porte populacional e com a ocupação urbana atingindo os limites municipais. Certamente, há ganhos individualizados decorrentes do processo de modernização da cidade, mas há também grandes perdas no âmbito da qualidade do espaço público urbano, da qualidade ambiental, das práticas coletivas, da segurança pública e da mobilidade urbana.

Quanto ao processo de planejamento urbano de Salvador, aqui é colocado como “tentativa de planejar” visto que tem ocorrido essencialmente no nível técnico e burocrático, com estudos e planos sendo realizados sem, no entanto,

desdobramentos práticos que sejam expressivos. Como peças técnicas e não políticas, os planos urbanos não são conhecidos e, nos casos em que se tornam mais ou menos conhecidos, acabam perdendo a credibilidade por não produzirem resultados concretos na cidade.

Pode-se afirmar que, apesar de iniciativas avançadas como as do EPUCS e do PLANDURB, os sucessivos planos urbanísticos de Salvador, ao longo do século XX, não lograram sucesso na formação de um legado de planejamento urbano, afora o discurso, que tenha, minimamente, contribuído para aumentar o interesse político da população pelo tema.

5.3 SÉCULO XXI: O QUE MUDA NA ERA DO ESTATUTO DA CIDADE

Conforme já assinalado, o primeiro plano diretor de Salvador, nos moldes preconizados pelo Estatuto da Cidade, é datado de 1985. Esta Lei Municipal (3525/85), criou as Áreas de Proteção Sócio Ecológica (APSES) correspondentes às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), demarcando 33 áreas. Originam-se nessa fase também as primeiras legislações sobre uso e ocupação do solo (LOUS) e sobre a participação comunitária no processo de planejamento, iniciando-se a tendência que irá consolidar-se posteriormente com a aprovação do Estatuto da Cidade. Quanto aos instrumentos urbanísticos, foram instituídas a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), em 1983, e a Transferência do Direito de Construir, em 1987. Esta última, onerosa, passou a ser conhecida em Salvador como TRANSCON.

A ideia é ter recursos para reduzir os problemas da ocupação informal e ilegal na cidade; isso fica expresso na Lei Orgânica Municipal de 1990, a qual estabeleceu que os recursos oriundos da utilização dos instrumentos de desenvolvimento urbano fosse a regularização fundiária e a construção de habitações e de infraestrutura nas áreas de baixa renda. Os fundos foram destinados à Fundação Mário Leal Ferreira, unidade operacional da antiga Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAM)⁸ que elabora planos e projetos. Todavia, não existe controle social ou informações públicas sobre o montante de recursos arrecadados. A Prefeitura já emitiu 70 mil títulos de Concessão de Uso Especial para Moradia mas ainda não dispõe dos números das outorgas (BRASIL, 2010).

⁸ Atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio ambiente (SEDHAM).

De todo modo, o plano diretor de 1985 tornou-se o marco inicial do planejamento urbano com preocupação social em Salvador; os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) subseqüentes, aprovados em 2004 e 2007, foram elaborados como revisões e complementações daquele.

A revisão do Plano Diretor de 1985 só se iniciou em 1998, principalmente em consequência de alterações na LOUS que vinham sendo feitas pela Prefeitura por pressão do setor imobiliário. O processo, bastante conturbado, marcado por embates entre a Prefeitura, a Câmara Municipal, o Ministério Público Estadual e as entidades das associações de bairros, na verdade não foi finalizado, pois foi esvaziado em 2004 com a aprovação da nova Lei Municipal 6.586/04 - PDDU/2004.

5.3.1 A polêmica da participação popular no PDDU 2004

O projeto de lei do PDDU 2004 havia sido elaborado sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAM), que, por meio de uma comissão formada por 30 membros, conduziu os trabalhos de revisão em somente 4 encontros, realizados entre 1998 e 2000.

O Termo de Referência da consultoria especial contratada pela Prefeitura assegurava a participação comunitária respaldada, juridicamente, pela legislação municipal já existente. Porém os movimentos populares organizados, entidades ambientalistas, sindicatos e a Ordem dos Advogados da Bahia questionaram o processo de revisão acusando-o de não ser participativo.

Do ponto de vista técnico, questionaram-se os seguintes aspectos: inadequação das propostas da política habitacional; pouca ênfase na regularização urbanística e fundiária das áreas de baixa renda; falta de controle social da TRANSCON; ocupação das reservas de Mata Atlântica e dunas do Parque do Abaeté; liberação de gabarito de altura das edificações e aumento do coeficiente de aproveitamento sem contrapartida para as áreas de baixa renda; adensamento zonal sem correspondência da capacidade da oferta da infraestrutura; aumento da segregação territorial; ausência de políticas para crianças, jovens, idosos, gênero e raça; criação indesejável de novos centros comerciais; erros na política educacional; inadequação ao Estatuto da Cidade.

O Ministério Público Estadual da Bahia, por meio de sua Promotoria de Justiça, foi acionado pelas entidades populares movendo diversas ações entre 2003

e 2004 requerendo a anulação da proposta do Plano Diretor, designando a UFBA para periciar o Plano e elaborando uma minuta de Termo de Ajustamento e Conduta (TAC) para celebração com a Prefeitura. O TAC objetivava a superação do impasse da não participação do movimento popular e o cumprimento da legislação pertinente. Mas a SEPLAM recusou-se a celebrar o TAC e a Prefeitura enviou o Projeto de Lei do novo Plano Diretor para a Câmara Municipal, subjudice. A Câmara Municipal, em convocação extraordinária, aprovou o novo Plano Diretor, em agosto de 2004. Portanto, a Lei Municipal, recém aprovada mas considerada ilegítima no tocante à participação popular, já nasceu necessitando de nova revisão (BRASIL, 2010).

5.3.2 O discurso do PDDU 2007 e o *boom* imobiliário

De fato, já em 2005, a PMS estabeleceu extensa programação de reuniões com os segmentos acadêmico, profissional, comunitário e político, de modo a criar um clima mais participativo para a revisão do PDDU de 2004, resgatando sua legitimidade e, principalmente, adaptando-o aos ditames do Estatuto da Cidade, cuja promulgação, em 2001, tornara bem mais contundentes as controvérsias e críticas geradas no processo anterior de revisão (TEIXEIRA, 2006).

Desta feita, procedeu-se uma total reformulação do documento de 2004 no que se refere ao seu aspecto formal. O plano fora considerado demasiadamente extenso e complexo, de difícil manuseio e com um número excessivo de anexos. O processo de revisão tomou maior corpo tendendo a incorporar na futura lei não só os novos princípios do Estatuto da Cidade, mas também os tópicos referentes à polêmica participação popular, de modo a substituir a lei municipal existente específica sobre o assunto (TEIXEIRA, 2006).

Entretanto, o novo PDDU de 2007, mesmo adotando uma forma mais leve e concisa, continuou bastante inacessível para diversos segmentos sociais interessados, conforme se verá adiante.

Ao estabelecer os princípios da Política Urbana Municipal, no Título II, o documento já demonstra claramente o alinhamento do discurso com a função social da cidade, a função social da propriedade imobiliária urbana, o direito à cidade sustentável, a equidade social, o direito à informação e a gestão democrática da cidade – princípios básicos do Estatuto da Cidade. Os títulos seguintes, III a VII, são bastante genéricos, pois tratam de temas importantes para qualquer cidade, tais

como: desenvolvimento econômico, meio ambiente, cultura, habitação e serviços urbanos. Não há uma identificação explícita dos temas com as especificidades da cidade de Salvador, o que o despersonaliza, tornando a leitura enfadonha.

O desenvolvimento econômico, por exemplo, está pautado na redução do desemprego e no aumento da renda pessoal agregada, enfatizando diretrizes relativas ao papel do Município como “protagonista do desenvolvimento em articulação com outros agentes econômicos e sociais”. Desse modo, são previstas ações genéricas no campo regulatório do trabalho, no fomento à produção de bens e serviços (especialmente no setor de turismo) na modernização da infraestrutura, na logística, no apoio à pequena e microempresa. Praticamente todos os campos passíveis de atuação, sem, no entanto, discriminar ou quantificar as metas, nem especificar os meios para atingi-las.

A questão do meio ambiente é tratada como um protocolo de boas intenções desligadas de seu núcleo fundamental que consiste na conciliação entre necessidade de preservação e ocupação de áreas cruciais para o desenvolvimento econômico do município. O discurso está bem mais condizente com a tendência mundial de ênfase na gestão ambiental; a ausência, no plano de 2004, do estabelecimento de bases para o licenciamento de empreendimentos e atividades no território, havia sido alvo de duras críticas por parte dos grupos de defesa do meio ambiente.

De modo análogo, a política cultural também entra na agenda do plano de 2007, seguindo a receita da chamada “economia da cultura” – uma linha de pensamento, reforçada na esteira do processo de globalização, que tende a valorizar as identidades locais como fatores de produção que proporcionam “vantagens competitivas” em relação a outras cidades.

As diretrizes para a habitação de baixa renda, a exemplo de 2004, são privilegiadas no plano de 2007. A inovação consiste no reconhecimento da questão dos assentamentos informais como “abrangente” por envolver a maior parcela da população residente. O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é então valorizado no que se refere à regularização fundiária e urbanística das ocupações irregulares. Todavia, o PDDU 2007 ainda carece de uma definição global de política habitacional para o município de Salvador.

O título VII, “Dos Serviços Urbanos”, compreende um vasto arsenal de temas como saneamento ambiental (envolvendo abastecimento de água, esgotamento

sanitário, drenagem e limpeza urbana), saúde, educação, assistência social, lazer, recreação e esportes, segurança nutricional e abastecimento alimentar, iluminação pública, cemitérios e serviços funerários, defesa civil, segurança pública, energia e telecomunicações. É ilusório pretender que um plano trate de tão extensa gama de temas de forma plausível. Alguns temas se transformam em “planos dentro do plano”, a exemplo do saneamento ambiental, cujo problema é remetido à criação futura do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental. Salvador ainda não dispõe de coleta seletiva de lixo urbano; entretanto, proposições simples e eficazes nesse sentido não são contempladas no plano, a despeito de inúmeros exemplos de implementação bem sucedida em várias cidades brasileiras.

A questão da mobilidade urbana é um exemplo de desconexão entre discurso e prática que merece destaque. No âmbito do discurso, o PDDU 2007 confere tratamento diferenciado ao deslocamento de pedestres, de ciclistas e de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, com a definição de diretrizes e proposições que priorizam a observância de suas necessidades específicas. Todavia, o plano não indica ações concretas no sentido da consecução de tais observâncias. Tal qual registrado no parecer do CREA-BA (CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DA BAHIA, 2007) o tratamento dado aos corredores viários estruturais de Salvador prioriza o automóvel individual não fazendo referências aos meios alternativos de transporte, nem mesmo ao pedestre, elemento proeminente, de acordo com os padrões modernos de mobilidade urbana. O plano se omite em relação ao fato de que tais corredores, do mesmo modo que veículos, atraem pessoas, justamente por concentrarem os pólos de comércio e os principais serviços urbanos.

Todavia, o coração do PDDU 2007 está no título VIII – Do Ordenamento Territorial. Este contém a materialização, no espaço e no território da cidade, das diretrizes e proposições definidas no texto. É neste aspecto que o PDDU geralmente é mais preciso e pragmático, aumentando consideravelmente as chances de aplicação de seus dispositivos regulatórios, portanto, ao contrário de outros temas mais abrangentes, tratados de forma bem mais abstrata.

O macrozoneamento do município foi dividido em duas partes: a Macrozona de Ocupação Urbana e a Macrozona de Proteção Ambiental. Estas, por sua vez foram subdivididas em sete macroáreas com características e finalidades distintas no sentido de consolidar ou reverter as tendências observadas quanto ao uso e

ocupação do solo. Aqui a intenção foi estabelecer, com máxima clareza, as áreas sujeitas ao adensamento populacional, à preservação e à aplicação dos instrumentos urbanísticos, conforme determina o Estatuto da Cidade.

O zoneamento da cidade é o tema do terceiro capítulo desse mesmo título, definido para Salvador as zonas e os corredores viários. Diferentemente de 2004, o PDDU 2007 tenta vincular o zoneamento ao macrozoneamento, uma vez que ambos devem atender aos mesmos objetivos. As modificações mais relevantes dizem respeito à substituição das Zonas Exclusivamente Residenciais pelas Zonas Predominantemente Residenciais. Flexibilizam-se as Zonas Uniresidenciais que passaram a se denominar Zonas Predominantemente Uniresidenciais e as zonas regulamentadas de acordo com os Termos de Acordo e Compromisso (TACs) de loteamentos, agora denominadas Zonas Sob Regime Urbanístico Especial.

Por outro lado, a definição de coeficientes de aproveitamento, básico e máximo, é um tema caro aos setores da construção civil e imobiliário. Poucas alterações foram feitas em relação a 2004, no entanto, o aspecto importante a ser destacado nessa versão do PDDU diz respeito aos usos e à ocupação do solo nas margens e na área de influência da Avenida Paralela, bem como na Orla Atlântica, regiões mais cobiçadas dentro da lógica do mercado imobiliário. As áreas consideradas "nobres", geralmente são as que possuem localizações privilegiadas na cidade e, quanto maiores seus índices construtivos, mais prósperos serão os setores envolvidos com sua produção e comercialização.

Conforme já assinalado, tais áreas são alvo de disputa e, em geral, centro das controvérsias geradas em torno da revisão dos planos diretores de Salvador. No que se refere à Avenida Paralela, o discurso oferecido pelo PDDU 2007 é o de conciliação de uso do corredor (terrenos com acesso direto para a Avenida Paralela) com utilização controlada das áreas no entorno já que estas ainda apresentam atributos ambientais relevantes, protegidos pela legislação federal e estadual. Está prevista, em área remanescente de Mata Atlântica, por exemplo, a implantação do Parque Tecnológico, empreendimento do governo do Estado destinado a empresas de pesquisa e de produção de bens e serviços de alta tecnologia,.

A área da Avenida Paralela foi expressamente tratada no PDDU 2007 como um importante vetor de expansão urbana, com ocupação do corredor e de suas áreas adjacentes por empreendimentos verticalizados, de grande porte e destinados às camadas de médias e altas rendas.

A expansão da atividade imobiliária, no Brasil como um todo e em Salvador de modo diferenciado, foi impulsionada pelo crescimento da indústria da construção civil, a partir dos anos 2000. Após 20 anos de estagnação, o setor voltou a crescer de modo acelerado. Dentre os motivadores do chamado *boom* imobiliário brasileiro aponta-se a demanda reprimida, a economia estável, as facilidades de financiamento e a entrada no mercado de grandes investidores mundiais e ainda de empresas altamente capitalizadas. Estes fatores, entre outros, levam à expansão de um mercado voltado principalmente para as classes de maior poder aquisitivo, e, portanto, altamente lucrativo. Tal fato cria uma forte concorrência no setor, estimulando a oferta de produtos diferenciados ou carregados de simbologia distintiva. Embora desejável do ponto de vista do desenvolvimento econômico, essa conjuntura é altamente concentradora pois limita a poucas corporações o poder de investimento e, conseqüentemente, de controle do mercado de terras urbanas.

É possível observar, em termos numéricos, esse processo em Salvador. De acordo com informações do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Bahia (2008a), foram lançadas 9.183 novas unidades habitacionais no primeiro semestre de 2008, um incremento de 179% com relação ao mesmo período de 2007. Já as vendas de imóveis novos no primeiro semestre de 2008 cresceram 153%, com a comercialização de 7.269 unidades (Figura 4).

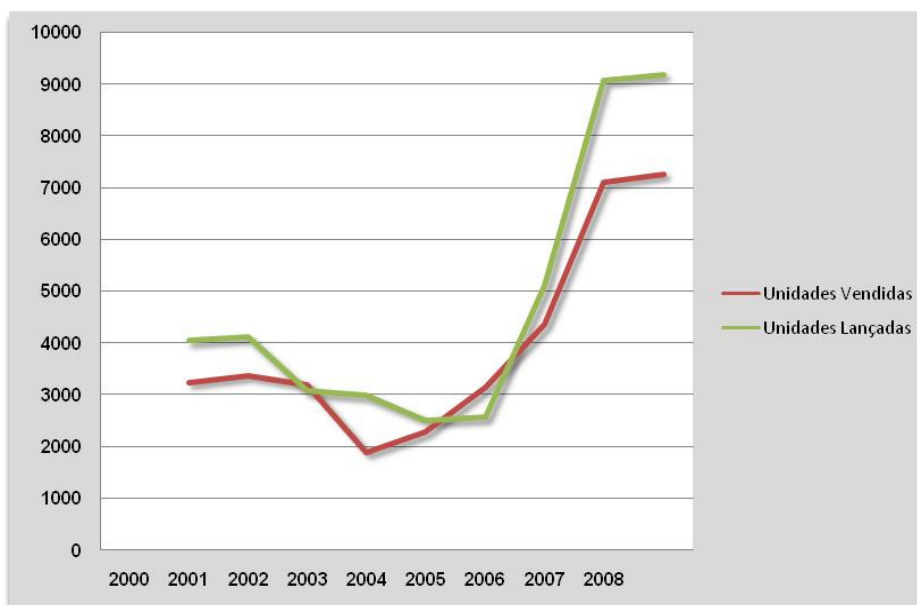


Figura 4 - Número Total de Unidades Residenciais Lançadas e Vendidas em Salvador, Bahia
Fonte: SINDUSCON-BA (2008).

Nota: Elaboração da autora.

Além da contínua expansão da demanda exercida pela classe média, fatores associados à modernização da economia industrial na Região Metropolitana, ao setor terciário e ao turismo, também contribuíram para a expansão dos setores da construção civil e imobiliário em Salvador. É dessa tendência de modernização excludente, marca do urbanismo brasileiro do século XX, de que nos fala Maricato (1998), ou seja, o investimento massivo nas áreas que constituíram a cidade hegemônica ou oficial, com a conseqüente diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos. Na base de toda essa transformação está, portanto, o processo capitalista de especulação imobiliária.

De acordo com dados de 2006, dos imóveis vendidos em Salvador, 95,29% tinham valor acima de R\$75 mil e destes, 51,71% tinham valor de mercado entre R\$125 mil e R\$750 mil. A variação dos custos do metro quadrado construído na Avenida Paralela e em Armação (Orla Atlântica), por exemplo, registraram alta de 30%, chegando a aproximadamente R\$ 3 mil (SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DA BAHIA, 2008b).

Em relação ao número de alvarás de construção concedidos e certificados de habite-se fornecidos pela Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo (SUCOM) em Salvador, constata-se também um aumento em relação ao total de área construída aprovada. Foram liberados de janeiro a agosto de 2007, 1.492.272,93 m² de área construída, enquanto que no mesmo período de 2008 foram liberados 2.276.027,12 m², um aumento de mais de 65% (SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DA BAHIA, 2008a).

Mas a flexibilização da legislação urbanística, chancelada pelo PDDU 2007, que possibilitou a liberação de gabaritos e o avanço sobre áreas verdes como as da Avenida Paralela, vai além da questão do crescimento do mercado imobiliário nacional e local.

De acordo com Fernandes (2008), pelo menos mais dois aspectos devem ser considerados: a má qualidade da participação da sociedade civil nas discussões sobre o projeto de lei, propiciada pela falta de instrumentos de tradução da complexidade do PDDU - a cartilha produzida para divulgar o plano não auxiliou no aprofundamento da reflexão; a questão política e eleitoral, com as trocas de alianças e partidos, as substituições de secretariado, a pequena adesão da Câmara de Vereadores ao tema, a perspectiva eleitoreira da maioria dos representantes do executivo e do legislativo e a apatia do judiciário que, sistematicamente, indeferia

todas as ações relativas à argüição de legalidade do Plano. A autora também critica a defesa incondicional, por parte da Prefeitura de Salvador, da necessidade de crescimento econômico a qualquer preço, posição que a colocou a serviço dos investimentos e descomprometida com um interesse público mais amplo.

O produto derivado desse processo, ou a regulação das perspectivas delineadas para a cidade, está prenhe de problemas, se considerado do ponto de vista do interesse público e das perspectivas estabelecidas para a cidade. (FERNANDES, 2010, p.1).

A questão política e eleitoral, apontada por Fernandes (2010), é relevante e teve desdobramentos importantes na aprovação do PDDU 2007. De acordo com depoimentos de parlamentares presentes na tumultuada seção de 28 de dezembro de 2007, quando foi aprovado o plano, emendas ao texto da lei foram propostas e votados sem que se pudesse conhecer seu conteúdo. Ou seja, o plano de 347 artigos, que tramitou na Câmara de Vereadores, foi aprovado com 159 emendas modificativas, supressivas e, principalmente, aditivas.

Com respeito àquela seção, não se dispões de fonte de informação outra que não o depoimento dos vereadores presentes. Segundo a vereadora Olívia Santana (2010), as emendas aprovadas não foram fruto das 15 audiências públicas realizadas, mas resultantes de acordos entre o governo municipal e sua bancada de apoio e houve um atropelamento nos trâmites do projeto. Pelas normas de tramitação previstas, o projeto de lei do plano diretor deve ser encaminhado à Câmara pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano da Cidade (CONDURB) o que não aconteceu; o projeto foi encaminhado pela Prefeitura diretamente à Câmara de Vereadores. As emendas, que deveriam passar por diversas comissões de análise, tramitaram somente pela Comissão de Constituição e Justiça.

Não caberia no escopo deste texto, o teor dos inúmeros artigos que foram publicados, em jornais de Salvador e na Internet, contendo denúncias graves a respeito do processo de aprovação do projeto de lei do PDDU 2007, sobretudo no que se refere às emendas aprovadas e incorporadas ao plano. O processo de elaboração, negociação e conteúdo das emendas ao PDDU 2007 de Salvador deve constituir objeto de estudo específico, visando se conhecer a verdadeira dimensão das supostas ingerências sofridas pelo plano.

Cabe destacar, entretanto, a manifestação do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura da Bahia (CREA-BA), em parecer oficial, a respeito da falta

de critérios para a mudança na legislação urbanística em diversas áreas da cidade, por meio do PDDU 2007, a exemplo da orla marítima, conforme descrição a seguir.

Salvador é agraciada por dois ambientes distintos em relação às bordas marítimas: a Orla da Baía de Todos os Santos e a Orla Atlântica. Na análise das proposições contidas no PDDU 2007 para essas áreas o tema central é o gabarito de altura das edificações. Para a Prefeitura, os gabaritos foram revistos em relação a 2004 no sentido de possibilitar um melhor aproveitamento dos espaços da orla, favorecendo sua renovação urbanística, edilícia e econômica (TEIXEIRA, 2006). Entretanto, em Parecer encaminhado à Câmara de Vereadores de Salvador, o CREA-BA teceu críticas severas ao PDDU no que se refere a esse aspecto. Segundo o órgão o tema do gabarito foi inserido ao corpo do Plano sem justificativa e tampouco foi apresentado estudo fundamentado para definição dos critérios utilizados para a determinação dos gabaritos. Segundo o órgão, tais critérios, técnicos e legais, deveriam considerar as legislações federais e estaduais vigentes e contemplar as análises dos planos de massas, os estudos de impacto de vizinhança e impacto ambiental, o conforto ambiental e o sombreamento (CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DA BAHIA, 2007).

Não obstante, a Prefeitura reconheceu a importância da verticalização da orla marítima para efeito de aumento da receita municipal via arrecadação de impostos. tais como as Taxas de Licenciamento (TL), Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e outros tributos; a verticalização foi considerada a saída natural para o mercado imobiliário, pois restariam apenas 14% de terrenos vazios em Salvador (O QUE ..., 2007).

A forte pressão do mercado imobiliário sobre os terrenos urbanos leva à flexibilização dos índices urbanísticos nas áreas nobres, a justificativa que se repete constantemente é a atração de investimentos e a geração de emprego e renda para a cidade, conforme se pode observar no discurso do próprio prefeito:

Salvador precisa crescer, a cidade não pode ficar engessada. Precisamos de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e de uma Lei de Uso do Solo que atraiam investimentos e gerem postos de trabalho para que Salvador se torne uma capital fomentadora de serviços em áreas da Cidade Alta, da Cidade Baixa, Orla marítima, Subúrbio e Ilhas, criando oportunidade de trabalho indistintamente para todas as camadas sociais, assim como promovendo o lazer e a cultura. (SALVADOR, 2007, p. 1).

Segundo Fernandes (2008), não existe correlação entre infra-estrutura existente e projetada - redes de água, esgotos, drenagem, equipamentos públicos de saúde e educação, sistema de transportes públicos e sistema viário de suporte - para as áreas onde se propõe adensamento agudo da ocupação, a exemplo das já congestionadas áreas do Iguatemi, Paralela e mesmo do Retiro ou Orla Marítima. Da mesma maneira, para áreas designadas pelo próprio plano como ambientalmente sensíveis e, portanto, passíveis de uma ocupação com maior restrição, são propostos índices máximos de ocupação e de densidade. Podem-se pressupor, portanto, maiores graus de congestionamento de tráfego, de exaustão de infra-estrutura e de dilapidação do patrimônio natural nessas áreas.

No que toca aos instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade (já detalhados no capítulo 4 deste texto) a maioria foi contemplada pelo PDDU 2007 de Salvador, no capítulo VI do título “Do ordenamento territorial”, pelo menos no âmbito do discurso, conforme se verá adiante. Já estavam regulamentados os instrumentos das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e a Transferência do Direito de Construir (TRANSCON).

A modalidade TRANSCON é utilizada em Salvador há mais de vinte anos e permite ao proprietário de um imóvel urbano exercer em outro local, ou alienar mediante escritura pública, o direito de construir conferido ao seu imóvel pela legislação urbanística em vigor, quando este for considerado de interesse público, por intermédio da emissão de uma certidão de potencial construtivo, chamada de TRANSCON.

Do modo como foi formulada, a TRANSCON proporciona à Prefeitura um aumento na sua arrecadação e, para tanto, a seção VI do capítulo VI do PDDU 2007 é bastante específica, chegando à definição da fórmula de cálculo do valor desse potencial, por meio de uma equação matemática expressa no artigo 262.

O instrumento da TRANSCON tem sido utilizado de forma indiscriminada e sem controle social, funcionando como “moeda de troca” entre funcionários corruptos e empresários interessados em aumentar sua lucratividade na especulação imobiliária. Recentemente foi denunciado em Salvador um escandaloso esquema de negociações clandestinas das certidões TRANSCON, envolvendo a Superintendência de Controle e Ordenamento de Uso do Solo (SUCOM) da Prefeitura de Salvador e grandes empresários da construção civil atuantes na cidade (ROCHA, 2010).

Para Azevedo (2010) a totalidade das certidões TRANSCON que proliferam na cidade e servem para aumentar a altura dos edifícios resulta de indenizações pagas aos antigos donos de terrenos de favelas, cuja grande maioria é fruto de loteamentos clandestinos não urbanizados. As invasões em Salvador se resumiriam a terrenos públicos como os Alagados e o canteiro da Avenida Edgard Santos, ou a terrenos em litígio, como o Bairro da Paz. Somente as grandes empresas construtoras teriam tido a capacidade de lotear legalmente e os terrenos dos loteamentos ilegais teriam sido pagos e urbanizados pelos moradores. O autor condena as indenizações feitas aos loteadores originais, defendendo uma regularização fundiária automática para os terrenos de favelas, por meio da chamada *enfiteuse*⁹.

Outro exemplo de prática de instrumento urbanístico, como meio de acordo entre o poder público municipal e os setores empresariais, que não funcionou de modo adequado em Salvador é o projeto do Parque do Aeroclube.

Em meados da década de 1990, por meio do instrumento Concessão Real de Uso, a PMS concedeu o direito de uso de parte de um terreno público, situado à beira mar, no bairro da Boca do Rio, a um grupo empresarial para a construção de um Shopping Center, em troca da construção e gestão, por 30 anos, de um parque público vizinho a este. O Shopping Aeroclube Plaza Show foi inaugurado em 1999 e, desde então, muitas ações têm tramitado na justiça numa discussão interminável entre advogados do grupo empresarial e procuradores da Prefeitura. Em 2007 foi celebrado um acordo em que, por meio de uma “compensação de créditos” o município de Salvador recuperaria direitos sobre a exploração econômica do terreno concedido, em troca da anulação de suposta dívida do grupo empresarial interessado, junto à Prefeitura. A construção do parque público, também denominado Parque Atlântico (que deveria iniciar-se simultaneamente à construção do Shopping) não aconteceu até o presente momento. A Secretaria de Planejamento da Prefeitura (SEPLAM na época) não cobrou dos empresários a falta de cumprimento do cronograma das obras e as cláusulas referentes a contrapartidas sociais, a exemplo da construção de uma passarela para pedestres, constante no

⁹ Direito real em contrato perpétuo, alienável e transmissível para os herdeiros, pelo qual o proprietário atribui a outrem o domínio útil de imóvel, contra o pagamento de uma pensão anual certa e invariável; aforamento.

acordo de 2007, desapareceram do texto do contrato, após sua assinatura pelas partes (JUSTIÇA ..., 2008; POSTIGO..., 2008).

Após 14 anos de embates, a área continua abandonada com conseqüente degradação de valioso espaço público, em prejuízo da população de Salvador. A área ocupada pelo shopping continua a ser explorada comercialmente.

Por outro lado, importantes instrumentos de Política Urbana também habilitados pelo PDDU 2007, ainda carecem de alguma forma de regulamentação por lei específica. Ou porque se considera impróprio fazer seu detalhamento no corpo do plano, ou ainda porque demandam informações cadastrais atualmente não disponíveis. No primeiro caso destaca-se o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), no segundo caso incluem-se o Direito de Preempção, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, e até mesmo a destinação de áreas para criação de novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por exigirem a identificação imobiliária dos imóveis passíveis de afetação. Por sua vez, instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas demandam até mesmo estudos de viabilidade, por exigirem garantias de longo prazo, formas complexas de monitoramento e gestão, e de articulação público-privada (TEIXEIRA, 2006).

A aplicação dos instrumentos de planejamento urbano, em particular daqueles idealizados no Estatuto da cidade, depende fortemente dos controles dos cadastros dos imóveis urbanos, o que só pode ser feito através de um sistema moderno de informações georeferenciadas em permanente atualização. Na ausência dessa ferramenta, os instrumentos têm representado mais uma forma de uso indevido dos recursos públicos do que um meio de corrigir ou coibir efeitos negativos da especulação imobiliária na gestão urbana. Particularmente, quando envolvem interesses de empresas privadas, alguns regulamentos têm sido fonte de corrupção, desperdício de dinheiro e descontentamento popular.

A dificuldade da Prefeitura em elaborar uma Planta Cadastral da Cidade remonta à década de 1940, sendo uma das queixas de Mário Leal Ferreira. A questão do cadastro e, de modo mais amplo, do estabelecimento de um sistema de informações permanentemente atualizado, é uma questão não resolvida que prejudicou o EPUCS, o PLANDURB, o EUST e outras experiências de planejamento urbano em Salvador. (PENTEADO, 1991, p.1).

Esta questão é tratada na última parte do plano sob o título “Do desenvolvimento político-institucional” onde se propõe a criação do Sistema de

Informação Municipal, já previsto na lei de 2004, com a finalidade de estabelecer uma base de informações padronizada para subsidiar o planejamento e a gestão democráticos, em especial a elaboração e revisão sistemática do PDDU.

O tema do desenvolvimento político-institucional compreende um arsenal de instrumentos, bem como disposições referentes à democratização da gestão municipal e à participação da sociedade no processo de planejamento. Está prevista a integração de um vastíssimo conjunto de órgãos envolvendo a Administração Municipal, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, a Conferência Municipal e o Fórum dos Conselhos de Salvador.

O PDDU 2007 institui o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador, com a finalidade de dar suporte financeiro à implementação das diretrizes, dos planos, programas e projetos integrantes ou decorrentes do Plano Diretor e a assistência técnica e jurídica à população pobre, na implementação de ações que a atinjam diretamente, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade.

Por último, são estabelecidas diretrizes para a formulação da legislação urbana, especificamente para a nova Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUS), a legislação de edificações e outras obras, o Código Ambiental; são propostas também adequações na legislação tributária e de rendas, em decorrência da aplicação de alguns instrumentos previstos no Plano Diretor.

A exposição aponta para algumas dificuldades na aplicação dos pressupostos teóricos e dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade em Salvador. Evidenciou-se que existe efetividade na aplicação da TRANSCON e das parcerias público-privadas; mas é uma aplicação enviesada, contrária aos propósitos do Estatuto, proporcionando benefícios para os setores empresariais, notadamente os da construção civil e imobiliário. Há indícios de ingerência destes setores no processo de elaboração e aprovação do PDDU 2007 de Salvador, o que resultou em um plano bastante comprometido com interesses particulares.

Nesse contexto, as formulações do Estatuto da Cidade que inspiraram algumas das ideias do PDDU 2007, provavelmente perderam força por não lograrem atingir os seus objetivos originais, na perspectiva de uma cidade que privilegia o interesse público e o espaço público.

6 EFETIVIDADE DO ESTATUTO DA CIDADE EM SALVADOR

Conforme análise elaborada nos capítulos 4 e 5, em que se tratou do Estatuto da Cidade e da sua aplicação na cidade de Salvador, respectivamente, evidencia-se a seguinte contradição: o Estatuto da Cidade preocupou-se com os setores populares e com o espaço público mas acabou abrindo espaço para setores econômicos mais poderosos como o da construção civil e o imobiliário.

O sistema de contrapartidas sociais, requeridas pela aplicação de instrumentos, para munir o setor público com recursos que ampliam sua capacidade de ação e intervenção urbanas, não está funcionando de modo satisfatório.

Nesse cenário, a efetividade dos instrumentos urbanísticos, postulados pelo Estatuto da Cidade, para o caso de Salvador, está comprometida, pois há um desequilíbrio no jogo de forças entre interesses coletivos e interesses privados. O peso dos atores sociais e agentes econômicos envolvidos no processo tem sido bastante diferenciado e o poder municipal não tem agido como um verdadeiro mediador do conflito, optando por ficar a serviço de importantes segmentos econômicos que geram empregos e arrecadação mas exigem, em troca, a flexibilização da legislação urbanística.

6.1 O QUE PENSAM OS ESPECIALISTAS

Na sequência da metodologia proposta, apresenta-se a pesquisa empírica, dirigida a especialistas¹⁰ que atuam em Salvador em diversas áreas, em particular as voltadas ao desenvolvimento e planejamento urbano, com a finalidade de desenhar um painel de possibilidades e limites para o Estatuto da Cidade, no que concerne aos seus propósitos originais, em 2010, na Cidade de Salvador.

Exposto o contexto relativo à aproximadamente uma década de elaboração de planos diretores, os quais estabelecem as condições mínimas para o planejamento urbano da cidade, tratar-se-á de indagar sobre a visão e as expectativas daqueles que conduzem esse processo, por meio da direção de cargos

¹⁰ O termo “especialista” é aqui empregado em um sentido mais amplo, como pessoa conhecedora e/ou com atuação reconhecida na área e não somente o especialista formal ou acadêmico. Ampliar a noção de especialidade, neste caso, foi necessário para se obter uma gama mais diversificada de opiniões, o que o que foi fundamental para a presente pesquisa.

públicos em instituições de planejamento urbano, representação em conselhos e fóruns e liderança de equipes de trabalho em comissões técnicas.

Embora se viva sob o império da participação popular, esta é ainda muito incipiente, pois requer um amadurecimento da sociedade para se consolidar e nosso processo de democratização é muito recente. A construção está em curso, portanto, mas, na prática, as propostas e planos ainda nascem nos órgãos públicos executivos, com base no conhecimento, experiência e criatividade de equipes de profissionais, e, sobretudo, com base na sua leitura da realidade.

É muito marcante a presença dos especialistas nas atividades de planejamento urbano – considerada de grande complexidade técnica. Tais atores sociais representam o pensamento de grupos ou entidades, governamentais ou não, exercendo funções de liderança. Seu papel tem sido o de conduzir diretamente o processo de planejamento urbano da cidade, para o qual recebem importantes contribuições de instâncias populares cada vez mais representativas e organizadas.

Pressupõe-se, portanto, nesta pesquisa, que seja fundamental a leitura dos especialistas, especialmente os gestores públicos, na questão da aplicação de um instrumento urbanístico-legal como é o caso do Estatuto da Cidade. Os dispositivos legais, por estarem sujeitos à interpretação, comportam alguma subjetividade e a formação cultural e ideológica dos profissionais de planejamento, bem como suas opiniões e atitudes, influenciam seu trabalho e, conseqüentemente as ações locais pelas quais são responsáveis, o que é decisivo para o futuro da cidade.

Por outro lado, apesar da integração entre as diversas disciplinas ligadas ao planejamento urbano estar na ordem do dia, na prática, a gestão urbana ainda se divide por temas de interesse. Assim é a estrutura do poder executivo municipal de Salvador e dos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano; os especialistas locais estão, assim, ligados a áreas do conhecimento que se desdobram em temas e subtemas. Este funcionamento se reproduziu na estrutura do próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2007 (PDDU 2007) (SALVADOR, 2007).

Desse modo, o papel dos especialistas, em particular dos gestores públicos, e os temas prioritários do PDDU 2007 de Salvador foram os insumos utilizadas como ponto de partida para o desenho da presente pesquisa, cujo modelo é descrito a seguir.

6.1.1 O desenho da Pesquisa

Definiu-se, primeiramente, para efeito do desenho dessa pesquisa, um quadro contendo os dez grandes temas prioritários do PDDU 2007 de Salvador, associados aos seus subtemas (Quadro 1).

Em seguida buscou-se identificar os setores ou grupos sociais que tiveram atuação relevante na discussão e na revisão dos planos diretores de desenvolvimento urbano, em 2004 e 2007, com base no levantamento do processo, exposto no capítulo anterior.

O setor municipal envolve basicamente os profissionais que trabalham na Prefeitura Municipal e estão ligados diretamente ao órgão de planejamento urbano propriamente dito, antiga Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAM) e hoje Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio ambiente (SEDHAM). O levantamento do processo de elaboração dos planos diretores demonstra que, normalmente, a proposta do plano – o chamado plano básico – parte deste órgão executivo pelas mãos dos profissionais e técnicos encarregados de formulá-lo e iniciar as rodadas de discussões com os outros setores.

O setor estadual exerce uma grande influência em Salvador, que além de capital, é o centro da Região Metropolitana de Salvador (RMS), região que concentra grande parte das atividades econômicas do Estado. Esse setor conta com profissionais ligados às Secretarias do Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e Meio Ambiente (SEMA), que, geralmente, já passaram também pelos órgãos municipais e, portanto, participaram da elaboração de propostas de planos diretores.

As universidades têm peso como centro do conhecimento do estado da arte em planejamento urbano. Conforme se viu, a UFBA foi encarregada pelo Ministério Público Estadual da Bahia para periciar o PDDU 2004 com vistas à elaboração de um termo de Ajustamento de Conduta (TAC). As universidades são importantes na medida em que formam a maior parte dos profissionais que assumem funções chave nos órgãos públicos de planejamento urbano.

1. Desenvolvimento Econômico	2. Meio Ambiente	3. Cultura	4. Habitação	5. Serviços Urbanos Básicos	6. Ordenamento Territorial	7. Mobilidade Urbana	8. Áreas de Valor Ambiental e Cultural	9. Instrumentos da Política Urbana no Município	10. Desenvolvimento Político Institucional
Campo Regulatório	Recursos Hídricos	Orientações para o Sistema Educacional	Habitação de Interesse Social	Abastecimento de Água	Macrozoneamento	Estrutura Viária	Unidades de Conservação	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias	Modificações do Plano Diretor
Fomento à Produção de Bens e Serviços	Áreas de Risco	Produção e Fomento às Atividades Culturais	Programas e Critérios de Prioridade para o Atendimento	Esgotamento Sanitário	Zoneamento	Deslocamento de Pedestres e Pessoas com Deficiência Física	Áreas de Valor Urbano-Ambiental	Consórcio Imobiliário	Planos Específicos
Modernização da Infra-Estrutura	Conforto Ambiental Urbano	Cadastramento e das Informações	Produção da Moradia	Drenagem/ Manejo de Águas Pluviais		Transporte Cicloviário		Desapropriação para Fins Urbanísticos	Planejamento e Gestão
Apoio à Pequena e Microempresa e ao Trabalho Autônomo	Atividades de Mineração	Formação de Recursos Humanos	Urbanização das Áreas Ocupadas Precariamente	Limpeza Urbana/ Manejo de Resíduos Sólidos		Transporte Coletivo de Passageiros		Outorga Onerosa do Direito de Construir	Conselho Municipal de Salvador
Formação de Recursos Humanos e do Incentivo à Inovação	Planejamento e Gerenciamento Costeiros	Patrimônio Cultural	Regularização Fundiária das Áreas Ocupadas	Saúde, Educação, Assistência Social		Transporte de Cargas		Outorga Onerosa de Uso	Fórum de Conselhos de Salvador
	Áreas de Valor Ambiental	Áreas de valor Cultural	Requalificação de Edificações de Cortiços e Moradias Coletivas	Lazer, Recreação e Esportes		Equipamentos de Conexão		Transferência do Direito de Construir	Conferência Municipal de Salvador
	Educação Ambiental	Gestão Cultural	Melhoria das Condições de Habitabilidade de Moradias	Segurança Alimentar e Nutricional e Abastecimento Alimentar		Transporte Motorizado Particular		Direito de Preferência	Debates, Consultas e Audiências Públicas
	Planejamento e Gestão Ambiental		Atuação em Áreas de Risco e de Proteção Ambiental	Iluminação Pública		Transporte Dutoviário		Direito de Superfície	Iniciativa Popular, Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano
			Relocação de População para Projetos Habitacionais	Cemitérios e Serviços Funerários		Gestão do Trânsito		Estudo de Impacto de Vizinhança	
				Defesa Civil		Planejamento Institucional do Setor		Estudo de Impacto Ambiental	
				Segurança Pública				Licenciamento Ambiental e Urbanístico	
				Utilização de Energia				Operações Urbanas Consorciadas	
				Telecomunicações					

Quadro 1 - Grandes temas e subtemas prioritários do PDDU 2007 de Salvador

Fonte: Lei Municipal 7400/2008 (PDDU 2007).

Nota: Elaboração da autora.

Por sua vez, os movimentos populares cresceram e se tornaram uma voz importante na cidade, a exemplo do Fórum “A Cidade Também é Nossa” que reuniu diversas associações e moveu uma Ação Civil Pública, ainda em curso, contra o PDDU 2004. Nas discussões dos PDDU's de Salvador, esses movimentos, bem como as organizações não governamentais ambientalistas, foram apoiados por órgãos de classe como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia da Bahia (CREA-BA). Optou-se, portanto, por reuni-las em um único segmento de opinião.

O setor das associações de empresas da construção civil e imobiliárias em Salvador é representado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Bahia (SINDUSCON) e pela Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI) os quais foram uma das forças mais visíveis neste processo. Seu papel tem sido importante no que concerne à atração de investimentos e à manutenção da dinâmica econômica local, mas foram criticados pelos outros setores por agirem em defesa de seus próprios interesses econômicos e por pressionar a legislação urbanística visando índices e posturas construtivas mais flexíveis

Um último setor considerado, para efeito desta pesquisa, foi o dos consultores independentes. Trata-se de um setor bastante heterogêneo cuja importância reside na sua independência em relação ao setor público. As ideias desses profissionais se disseminam por meio de artigos veiculados na mídia, nos quais informam, discutem e opinam, aguçando a massa crítica local.

Assim, os seis setores selecionados para formar os chamados “segmentos de opinião” da pesquisa são:

- a) Setor municipal;
- b) Setor estadual;
- c) Setor universitário;
- d) Setor dos movimentos populares, organizações não governamentais e associações profissionais;
- e) Setor das associações da construção civil e imobiliárias
- f) Setor de consultores independentes.

Para estes setores foram selecionados profissionais com possível ligação com o planejamento urbano da cidade de Salvador e particularmente com a elaboração de PDDU's. Buscou-se sua opinião sobre a política urbana, as possibilidades de êxito e principais limitações para a aplicação dos instrumentos urbanísticos postulados pelo EC, em Salvador, em 2010.

Como o número de profissionais é reduzido, o instrumento utilizado, um questionário com onze perguntas, tem formato semi-estruturado, o que, para além das respostas objetivas, visou propiciar um certo grau de liberdade aos profissionais que desejassem tecer comentários (Apêndice B).

Uma matriz de dez linhas por seis colunas representa o modelo utilizado para a pesquisa onde os cruzamentos de tema *versus* setor significaram pelo menos 60 possibilidades de consulta. Contudo, como o número de profissionais ligados aos setores e aos temas específicos, envolvidos com o planejamento urbano de Salvador, é muito reduzido e não é uniforme, o envio de questionários teve que ser diferenciado. O esforço consistiu em se obter o maior número de retornos possível e em igual número para todos os setores, de modo que tivessem o mesmo peso na avaliação quantitativa.

Foram enviadas 50 solicitações, com questionário em anexo, a profissionais de órgãos municipais, estaduais, entidades de classe, associações não governamentais, associações privadas, associações populares, universidades e também profissionais independentes - representantes dos setores selecionados, conforme descrição anterior, e cujas atividades se relacionam com os temas de interesse do PDDU 2007 (Apêndice C).

O maior retorno possível obtido foi de 36 questionários, 72% de respostas, portanto, e 28% de não respostas, distribuídas desigualmente nos setores de opinião pesquisados. Quanto maior a recusa dos profissionais em atender à solicitação feita, maior o número de questionários enviados ao setor correspondente, de modo a equilibrar o número de respostas por setor. Assim, além do conteúdo das respostas, foi possível também analisar o grau de atendimento ou resistência dos setores em atender à solicitação feita - no caso, as não respostas (Tabela 1).

Tabela 1 - Atendimento dos setores sociais selecionados à solicitação de retorno do questionário enviado

	MUNICIPAL	ESTADUAL	UNIVERSITÁRIO	MOVIMENTOS POPULARES, ONGs, ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	ASSOCIAÇÕES DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DO MERCADO IMOBILIÁRIO	CONSULTORES INDEPENDENTES	TOTAL	TOTAL (%)
SOLICITAÇÕES FEITAS	11	10	7	6	9	7	50	100%
RESPOSTAS	6	6	6	6	6	6	36	72%
RESPOSTAS (% por setor)	64%	71%	93%	100%	79%	93%	-	-
NÃO RESPOSTAS	5	4	1	0	3	1	14	28%
NÃO RESPOSTAS (% por setor)	36%	29%	7%	0%	21%	7%	-	-

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Além de uma noção do grau de atendimento e interesse dos profissionais dos setores selecionados pela questão da aplicação do EC em Salvador e da visão geral do grupo sobre o tema, o modelo possibilitou que as respostas obtidas fossem distribuídas nas áreas de interesse do PDDU, correspondentes à atuação dos especialistas. Permite também uma visão por cruzamentos entre temas e setores, uma visão por grupo - na coluna – e uma visão por tema – na linha, conforme distribuição na matriz (Tabela 2).

Tabela 2 – Distribuição das respostas obtidas na pesquisa, de acordo com os temas do PDDU 2007 e os setores sociais selecionados

	1 MUNICIPAL	2 ESTADUAL	3 UNIVERSITÁRIO	4 MOVIMENTOS POPULARES, ONGs, ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	5 ASSOCIAÇÕES DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DO MERCADO IMOBILIÁRIO	6 CONSULTORES INDEPENDENTES	TOTAL DE RESPOSTAS POR TEMA
1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1	1	1		1	1	5
2 MEIO AMBIENTE	1	1		1	1	1	5
3 CULTURA			1	1			2
4 HABITAÇÃO	1			1	1		3
5 SERVIÇOS URBANOS BÁSICOS			1			1	2
6 ORDENANEMTO TERRITORIAL	1	1		1	1		4
7 MOBILIDADE URBANA		1	1		1	1	4
8 ÁREAS DE VALOR AMBIENTAL E CULTURAL	1	1	1	1		1	5
9 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA					1		1
10 DESENVOLVIMENTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL	1	1	1	1		1	5
TOTAL DE RESPOSTAS POR SETOR	6	6	6	6	6	6	36

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

6.1.2 Análise e discussão dos resultados

Em uma pesquisa, particularmente do tipo qualitativa, nem tudo é controlável e naturalmente surgem dificuldades que o pesquisador deve contornar da melhor forma possível, preservando sua essência.

O envio das perguntas via correio eletrônico apresentou algumas desvantagens, pois muitos profissionais não mantêm em dia a abertura de suas caixas postais e outros simplesmente não respondem às mensagens. Além da carta de apresentação, identificando a pesquisadora e explicando os propósitos da pesquisa, foram necessários muitos contatos telefônicos e pessoais subseqüentes ao envio do questionário, portanto, para reiterar a importância do trabalho e solicitar que os profissionais enviassem suas respostas.

A falta de presteza pode ser entendida como uma forma de reação ao objeto da pesquisa. Conforme os dados apresentados na Tabela 1, fica evidente que o pronto atendimento à solicitação, feita através do retorno do questionário respondido, foi completo apenas no setor dos movimentos populares, organizações não governamentais e de classe - que atendeu a 100% das solicitações enviadas; este setor foi seguido pelos profissionais liberais (consultores), com atuação diversa no campo do planejamento regional e urbano da cidade, sem vínculo com instituições governamentais, bem como pelo setor universitário – ambos obtiveram 7% de não resposta. Esta participação demonstra um maior interesse dos representantes das associações populares, professores e pesquisadores pelo tema da aplicação do EC em Salvador. Isso parece lógico em função de sua independência relativa no que diz respeito à elaboração de planejamento público, denotando, de um modo geral, uma familiaridade com as questões abordadas.

Os setores municipal e estadual resistiram mais em responder às questões, obtendo os maiores percentuais de não resposta, 35% e 29% respectivamente. É lamentável que estes setores, justamente os responsáveis pelo comando do processo de planejamento público, por meio de seus especialistas, estejam tão desinteressados pela aplicação do EC em Salvador e, portanto, não se pode

aceitar a falta de tempo como uma desculpa. Destaca-se que, nestes setores, foi preciso grande insistência para se conseguir uma participação mínima dos profissionais nesta pesquisa.

Por outro lado, as associações de empresas da construção civil e imobiliárias obtiveram o terceiro percentual mais alto de não resposta (7%). Foi alegado que muitos profissionais desse setor não conhecem o EC e se consideram inaptos para responder às perguntas. É um fato grave o desconhecimento da lei e o descompromisso com o interesse e o espaço público por parte de segmentos econômicos tão importantes na cidade.

Tendo em vista as dificuldades relativas ao atendimento, interesse e grau de colaboração dos especialistas, o retorno de 72% dos questionários, com igual distribuição para os setores selecionados, foi considerado satisfatório. (Figura 5).

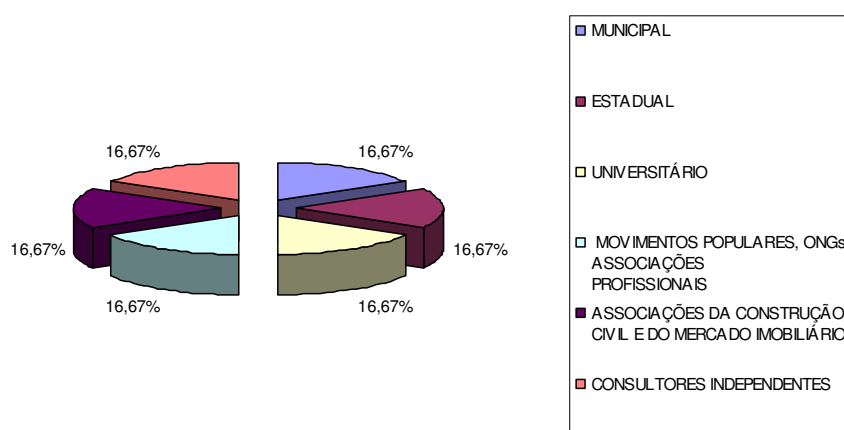


Figura 5 - Participação de especialistas por setor na pesquisa, em Salvador
 Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.
 Nota: Elaboração da autora.

Por outro lado, a alta participação de profissionais em alguns temas como o desenvolvimento político institucional e o meio ambiente e a baixa participação em outros como os instrumentos de política urbana, a cultura e os serviços urbanos básicos fizeram com que a análise por tema perdesse um pouco de significância (Figura 6).

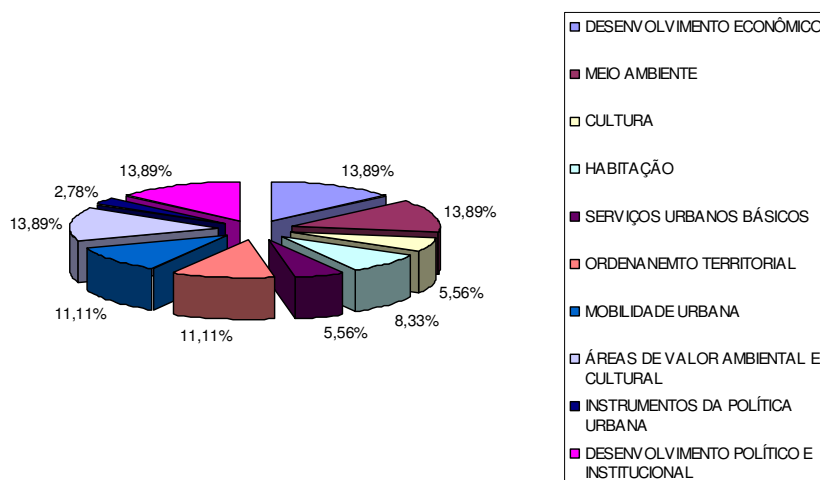


Figura 6 - Participação de especialistas por tema na pesquisa, em Salvador
 Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.
 Nota: Elaboração da autora.

Contudo, é possível observar que o desenvolvimento econômico, o meio ambiente, as áreas de valor ambiental e cultural e o desenvolvimento político e institucional são os temas melhor representados na amostra, seguidos pelos temas do ordenamento territorial e da mobilidade urbana. Isso explica, em parte, comentários mais voltados para esses aspectos, de um modo geral.

Verificadas as questões do atendimento e da preponderância de alguns temas, a análise teve por foco o resultado global do conjunto de especialistas e a participação dos setores nas respostas. O número reduzido de respostas não permite que a pesquisa seja valorizada sob o ponto de vista estatístico, mas sim pelas tendências sinalizadas e pela qualidade dos comentários feitos. Estes pontos apresentam grande riqueza no que toca à expectativa deste grupo de profissionais de Salvador sobre a aplicação do EC e o processo de planejamento urbano, dez anos depois de aprovada a lei.

A seguir os principais resultados da pesquisa *Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia*, realizada em novembro de 2010. Os resultados quantitativos estão em formato de gráficos, indicados ao longo do texto por figuras numeradas em seqüência. As tabelas com valores absolutos e relativos, correspondentes aos gráficos, encontram-se no Apêndice A, na página 137.

O primeiro bloco do questionário indaga sobre o Estatuto da Cidade (EC) de modo objetivo e as possibilidades de respostas são categóricas, em que pese haver espaço para comentários em todas as perguntas.

A primeira questão se refere ao conhecimento do especialista sobre o PDDU 2007, ao que três quartos responderam positivamente e um quarto se dividiu entre aqueles que não conhecem e aqueles que conhecem superficialmente (Figura 7).

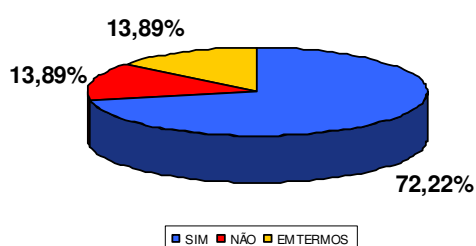


Figura 7 -Especialistas que conhecem o PDDU 2007 de Salvador (Lei Municipal n° 7400/08)
Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.
Nota: Elaboração da autora.

Entre os que conhecem o EC, a maioria é do setor de universitário seguido pelo de consultores; entre os que o conhecem “em termos” aparecem profissionais de todos os setores, mas a maior participação é do setor das organizações não governamentais e de classe; por último, os que não conhecem o EC pertencem, em sua maioria, ao setor empresarial.

A segunda questão se refere aos efeitos que a política urbana municipal, ou a falta dela, produz em Salvador; a grande maioria dos especialistas consultados opinou pelos efeitos negativos e um pequeno percentual opinou pela ausência de efeitos. Ocorre que alguns interpretam uma ausência de política urbana como produtora de efeitos negativos, enquanto outros consideram esta ausência uma espécie de “não-política”, algo que não produz nenhum efeito (Figura 8).

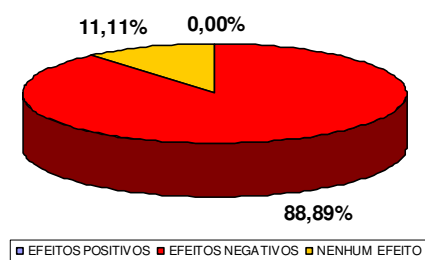


Figura 8 - Efeitos produzidos pela política urbana (ou a falta dela) em Salvador

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Os especialistas mais críticos lamentaram a inexistência de algum tipo de política urbana, mesmo incipiente, na cidade. Como razões para essa ausência apontaram: a forte ingerência do setor imobiliário e a subserviência da Prefeitura ao atendimento de necessidades privadas. Dentre os críticos, alguns observaram também que a política urbana, freqüentemente, é formulada para o atendimento de interesses do setor turístico. A definição de uma política urbana adequada para Salvador, portanto, ainda é uma lacuna grave, na visão da maioria dos especialistas consultados nesta pesquisa

Por outro lado, a maior parte dos especialistas consultados não reconhece os princípios da política urbana, adotados pelo PDDU 2007 e norteados pelos ideais do EC, nas ações ou práticas públicas de planejamento urbano de Salvador. Este foi o tema da terceira questão e, quase um quarto dos profissionais reconheceu “em termos” porque acredita que os princípios são adotados segundo a conveniência ou interesse de setores específicos. As ações ou práticas públicas de mediação de conflitos e de interesse público, segundo estes, são as mais difíceis de implementar (Figura 9).

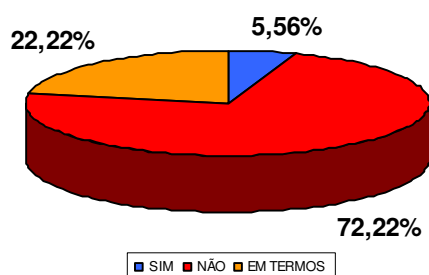


Figura 9 - Especialistas que reconhecem os princípios da política urbana adotados pelo PDDU 2007, norteados pelos ideais do Estatuto da Cidade, nas práticas públicas de planejamento urbano de Salvador

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Dentre os que não reconheceram os princípios do EC estão os profissionais dos setores das organizações não governamentais e de classe e os do setor universitário. Já no grupo que reconheceu “em termos”, a maior participação foi de profissionais do setor de consultores seguido pelo empresarial.

Na exposição feita no capítulo anterior, observou-se que houve um descontentamento por parte de diversos setores sociais por ocasião da aprovação dos PDDU's de 2004 e 2007 em Salvador. Constatou-se também que as implementações não lograram sucesso, ficando no papel a maior parte das diretrizes inspiradas no EC, que visavam à melhoria do ambiente urbano e à valorização do espaço público. Foi indagado, pois, aos especialistas, qual sua impressão sobre os impactos que a mudança de paradigma, representada pela figura do EC e incorporada ao PDDU 2007, causaram em Salvador. A metade declarou que a mudança causou impactos negativos porque a adoção dos instrumentos urbanísticos do EC, aconteceu de forma invertida e em práticas “clientelistas” o que pode estar complicando a situação. Entretanto, quase 14% dos profissionais reconheceram algum impacto positivo na cidade em razão da mudança de paradigma (Figura 10).

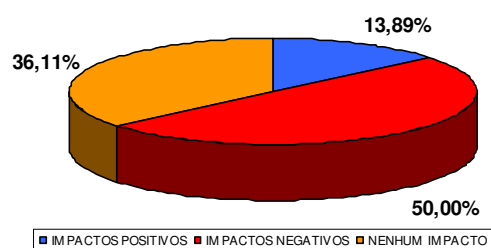


Figura 10 - Impressão dos Especialistas sobre os impactos causados em Salvador pelo PDDU 2007 e pela mudança de paradigma representada pelo Estatuto da Cidade
 Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.
 Nota: Elaboração da autora.

Para aqueles especialistas que reconhecem os impactos positivos relacionados à mudança de paradigma por meio do EC, houve progressos nas áreas de saneamento ambiental e habitacional; todavia, para poder imprimir um novo direcionamento à cidade, conforme reza o texto do PDDU 2007, o modelo de gestão praticado ainda necessita de aperfeiçoamento. Para aqueles que se posicionaram pelos impactos negativos (50%), os problemas da gestão estão relacionados à predominância de interesses imobiliários e fundiários dos agentes econômicos no município, em prejuízo do interesse público - a exemplo de permitir o adensamento da cidade e o avanço sobre as áreas verdes. Neste grupo predominaram os setores universitário e de consultores. Para os profissionais que reconheceram os impactos positivos (mais de 13%), os programas de saneamento básico realizados e a urbanização de favelas foram importantes para a cidade. Neste grupo imperou o setor municipal seguido pelo estadual.

O instrumento da Concessão de Uso Especial da União utilizado para regularização fundiária em Alagados e na Gamboa de Baixo, foi apontado como exemplo prático positivo de aplicação do instrumento, com a ressalva, porém, de que seus impactos se relacionam mais com a valorização da cidadania do que com a questão urbanística, propriamente dita. À exceção dessas aplicações e do aumento dos coeficientes de aproveitamento nas edificações mais recentes, não foram citados outros exemplos de aplicação dos instrumentos do EC, no âmbito urbanístico, em Salvador.

A respeito das chances de êxito do Estatuto, via acompanhamento de diretrizes do PDDU 2007, as respostas positivas demonstraram que uma boa parte (36,11%) dos especialistas está otimista; uma pequena parte (13,89%) está pessimista e metade deles é cautelosa (50%) (Figura 11).

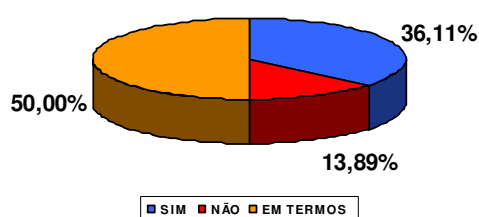


Figura 11- Especialistas que acreditam que adotar os princípios do Estatuto da Cidade aumenta as chances de se atingir as metas propostas pelo PDDU 2007 para Salvador

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

A seguir a representação gráfica da expectativa dos profissionais relativa à aplicação do EC, conforme os setores em que estão inseridos.

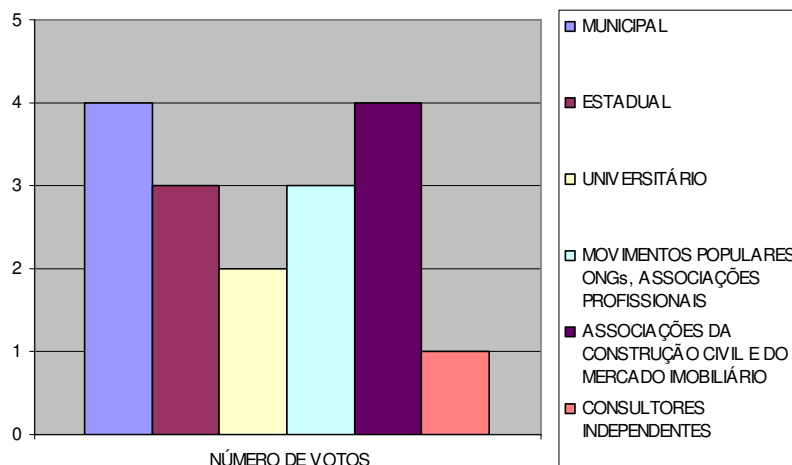


Figura 12 - Setores dos especialistas que estão otimistas em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

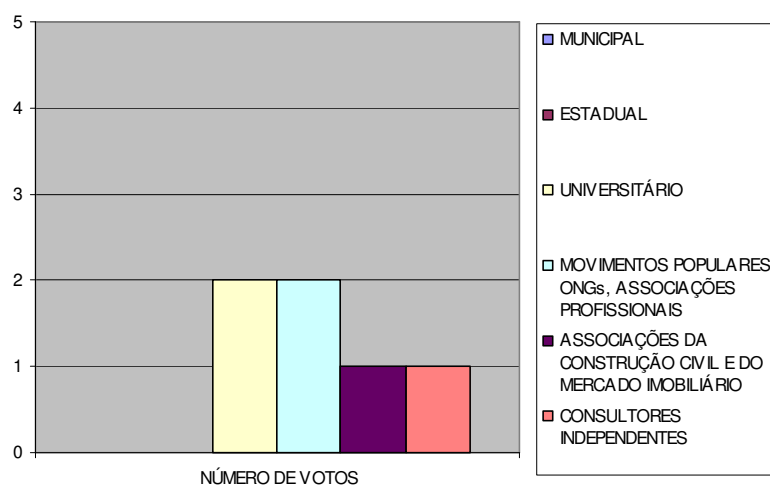


Figura 13 - Setores dos especialistas que estão pessimistas em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

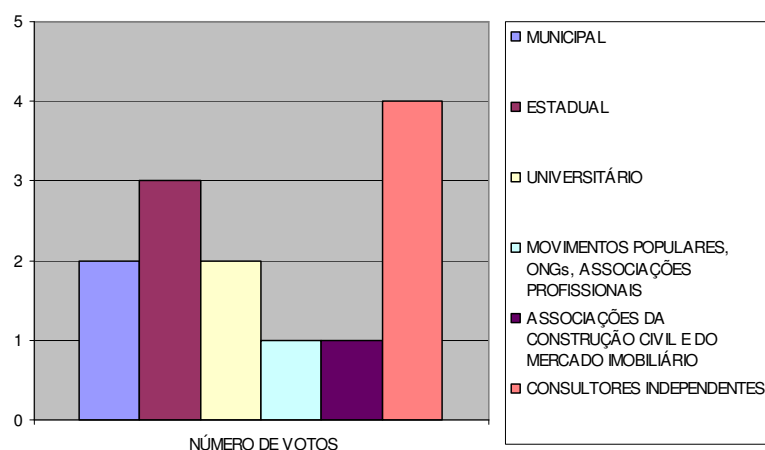


Figura 14 - Setores dos especialistas que estão cautelosos em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Os otimistas apontam para os ganhos já obtidos por meio da regularização fundiária, da prática das audiências públicas, dos debates e dos fóruns que, de qualquer modo, estão estimulando a reflexão e a discussão pública dos problemas de Salvador; para os pessimistas a situação de Salvador é crítica e a aplicação do EC é uma tarefa impossível dado o nível de comprometimento da gestão

municipal; finalmente os mais cautelosos consideraram que o desafio é imenso mas pode ser vencido se os instrumentos do EC forem aplicados de acordo com os objetivos do EC, ou seja, com o restabelecimento da prioridade do interesse público sobre o privado.

O segundo bloco do questionário compõe-se por questões mais subjetivas e avaliações mais qualitativas cujas respostas contavam com listagens de itens pré-definidos. No que concerne aos temas do PDDU 2007 que apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do EC, visando à melhoria das condições urbanas de Salvador, os especialistas elegeram o ordenamento territorial e o desenvolvimento político e institucional como os temas relativamente aos quais apresentam-se os maiores obstáculos para uma aplicação efetiva do EC. Os temas foram propostos no corpo do questionário e os especialistas votavam naqueles que julgassem encerrar o maior grau de dificuldade em termos de uma aplicação prática da lei. Os especialistas podiam votar em, no mínimo dois e no máximo quatro temas pela ordem, partindo do que apresenta mais dificuldades. A escala horizontal representa o número absoluto de votos que cada um dos temas recebeu dos especialistas (Figura 15).

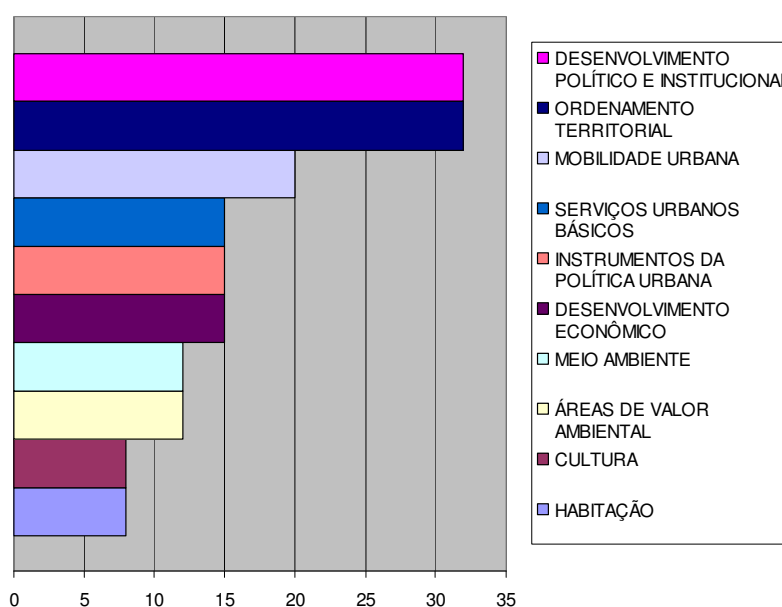


Figura 15 - Temas eleitos pelos especialistas como sendo os que apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do Estatuto da Cidade em Salvador

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Embora tenha ocorrido um empate entre os dois temas considerados mais “problemáticos”, em termos da aplicação do EC, a participação dos setores na composição dos votos foi diferenciada. A escala gráfica vertical representa o número de votos obtidos, nos grupos de setores, pelos três temas que apresentam, segundo os especialistas ouvidos, as maiores dificuldades para a aplicação do EC (Figura 16).

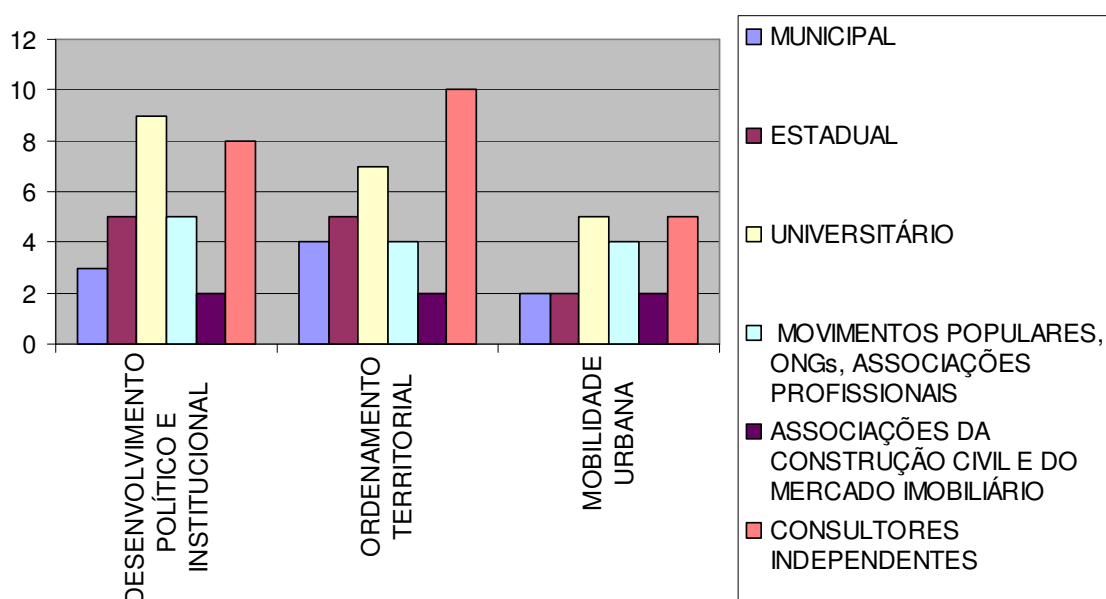


Figura 16 - Contribuição dos setores na votação dos 3 temas que apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do Estatuto da Cidade em Salvador
 Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.
 Nota: Elaboração da autora.

O desenvolvimento político institucional teve uma maior contribuição dos especialistas do setor universitário, seguido pelo dos consultores e, de forma inversa, o ordenamento territorial obteve mais atenção do setor de consultores seguido pelo universitário; a mobilidade urbana recebeu igual contribuição destes dois setores, seguidos pelos movimentos populares e associações de classe.

Os especialistas que votaram de maneira mais uniforme dentro do segmento foram aqueles do setor estadual e das associações de empresas da construção civil e imobiliárias, mostrando mais homogeneidade de opinião no

grupo. O setor que apresentou maior variação foi o dos consultores, mostrando alguma heterogeneidade dentro do grupo.

No que se refere aos problemas passíveis de ser controlados ou minimizados por meio do uso de instrumentos de regulação urbanística constantes do EC, foram aceitos em bloco os seguintes: aproveitamento de vazios urbanos, especulação imobiliária, regularização fundiária e urbanização de favelas, ainda que este último fosse ligeiramente mais votado. Vale lembrar que é praticamente impossível, em Salvador, o aproveitamento de vazios, já que a cidade não dispõe mais de porção relevante de terras não ocupadas.

Dos instrumentos de regulação urbanística preconizados pelo Estatuto da Cidade, o que teve ou tem importância prática especial para Salvador, na opinião da maior parte dos especialistas, é a Transferência do Direito de Construir (TRANSCON). Entretanto, observou-se que as práticas atuais envolvendo este instrumento têm sido contrárias aos propósitos do EC. Chamou-se atenção para o fato de que muitos instrumentos ainda necessitam de regulamentação para que possam ser executados, na prática, e produzir efeitos na cidade.

Todavia, a exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), embora não regulamentado, gerou a necessidade de sua realização por iniciativa do Ministério Público Estadual para o caso do empreendimento do Horto Bela Vista, no bairro do Cabula. Tal fato evidencia a importância do instrumento na rotina do rito processual para concessão do Alvará de Licença para Edificação, mas ainda ignorado pela Prefeitura. Espera-se que a popularização do EIV alerte os empreendedores sobre os impactos ambientais para além da edificação de um empreendimento ou das divisas de um lote ou gleba.

Em relação aos principais limitadores para que o Estatuto da Cidade se torne uma lei efetiva de desenvolvimento urbano em Salvador foram apontadas diversas questões com amplitudes variadas. Os especialistas ligados ao desenvolvimento econômico tenderam a analisar a questão de uma perspectiva mais ampla e com um enfoque social e político; para eles as limitações à aplicação do EC começam por imposição do próprio modo de produção capitalista, dentro do qual se torna muito difícil impor condições aos empresários urbanos por

meio de legislação. Sob esse enfoque, o problema começaria pela própria crença de que tais legislações podem ser aplicadas com tal grau de imposição, para a realidade brasileira. Considerou-se que é preciso tomar outras providências para que o EC funcione adequadamente. Segundo um especialista do setor estadual, os regulamentos, às vezes, funcionam ao contrário ou como fachadas para dissimular a má qualidade de alguns projetos ou propostas apresentadas.

Ainda do ponto de vista político, para uma aplicação efetiva do EC, os profissionais de todos os setores apontaram para a necessidade de uma completa remodelação da sociedade, em que o assunto do planejamento urbano seja tratado como uma questão de cidadania, de fortalecimento das instituições, de cobrança e monitoramento dos gestores públicos e não somente como uma questão técnica

Embora as questões mais amplas relacionadas ao aperfeiçoamento político e institucional, dentro do capitalismo, tenham sido preponderantes nas respostas, alguns especialistas foram mais diretos apontando as seguintes dificuldades específicas: a ação de bastidores do setor imobiliário; a ausência de controle social; a má qualidade do debate dos movimentos sociais que gera apenas as necessárias reivindicações pontuais de sempre sem uma preocupação de se compreender as questões coletivas; a tradição tecnoburocrática e autoritária dos gestores públicos municipais (funcionários de carreira, agentes políticos, funcionários comissionados etc.); a inexistência de infraestrutura de planejamento na Prefeitura Municipal e, principalmente, uma falha do próprio EC, qual seja, a inexistência de uma abordagem metropolitana. Sem essa dimensão, considera-se impossível planejar uma cidade como Salvador, pois seus problemas, como das demais grandes cidades, ultrapassam seus limites políticos e administrativos.

No dizer dos especialistas do setor ambiental algumas especificidades de Salvador contribuem apenas para reduzir as possibilidades de aplicação do EC, a exemplo da escassez de áreas na zona urbana, das imensas desigualdades sociais e econômicas existentes, da cultura da indiferença local em relação às questões urbanísticas e das dificuldade financeiras do Município.

Em seus comentários, os profissionais deste setor destacaram a atuação dos movimentos sociais por meio do Fórum *A Cidade Também é Nossa* que move uma Ação Civil Pública juntamente com entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil na Bahia (IAB-BA), o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura da Bahia (CREA-BA), a Associação Baiana de Imprensa (ABI), o Grupo de Recomposição Ambiental (Gérmen), o Grupo Ambientalista da Bahia (Gamba) e outros, que pode conduzir a um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

De maneira contrária, os profissionais da construção civil e das empresas imobiliárias consideraram as especificidades de Salvador vantajosas pela diversidade da paisagem, que exige soluções arquitetônicas e urbanísticas diferenciadas, bem como pelo potencial daqueles que ainda não tem acesso a imóveis no mercado formal. Para eles, estes aspectos são fundamentais para o desenvolvimento da cidade e a legislação urbanística não deve funcionar como uma “camisa de força”.

Observou-se nesta pesquisa, raros relatos dos especialistas no que se refere às suas experiências profissionais com a aplicação de instrumentos do EC. De um modo geral, as experiências se restringiram à realização de planos diretores, à prestação de consultorias de planejamento urbano em geral e para EIV, e para a elaboração da legislação municipal de uso e ocupação do solo.

O resultado geral da pesquisa revelou que a maior parte dos especialistas, não importando o setor nem mesmo a especialidade, deu ênfase na questão do desenvolvimento político e institucional, como condição essencial para que um discurso que tem por base um ideário social e valores coletivos, como é o caso do EC, se torne uma realidade em Salvador. Os resultados sugerem também que a discussão dos problemas urbanos envolve fatores importantes como os culturais e educacionais para romper com a “indiferença” da população no que se refere ao espaço coletivo urbano

No que diz respeito à diferença de opinião relativa, entre os setores ou segmentos de opinião, observou-se que os setores mais críticos e, conseqüentemente os mais pessimistas em relação a uma aplicação efetiva do EC em Salvador, são os setores universitário, dos consultores independentes e das

organizações não governamentais e de classe. Esses setores são aqueles cujo posicionamento tem buscado privilegiar as questões coletivas, em lugar das individuais ou de pequenos grupos; seu olhar para a cidade, portanto, tem uma perspectiva mais ampla e de mais longo prazo. Parece haver, em Salvador, um antagonismo de opinião entre estes e o setor empresarial. Apesar da perspectiva deste último ser menos ampla e de prazo mais curto, não se posiciona contra a aplicação do EC em Salvador, mas em favor de uma aplicação que não impeça o livre empreendimento e o desenvolvimento econômico da cidade, para o qual considera imprescindível a flexibilização da legislação urbanística. O que chama a atenção é o desconhecimento da lei por parte de profissionais que atuam neste setor.

Finalmente, os setores públicos, qual sejam, o municipal e estadual, de modo inverso, mostram bom domínio dos conteúdos teóricos do EC, mas estão bastante pessimistas em relação sua aplicação por considerar que o problema está no campo político, no qual os técnicos tem pouco poder de interferência.

7 CONCLUSÃO

Nesta dissertação, em que se tratou da trajetória do Estatuto da Cidade (EC) em Salvador, enfocando o problema do discurso que não se aplica na prática, foi preciso compreender, primeiramente, a questão estrutural que remete aos primórdios da construção da cidade no mundo capitalista. Evidenciou-se que este modo de produção foi impulsionado, ao longo do tempo, por eventos históricos cruciais como a industrialização, a revolução tecnológica, a revolução informacional e do conhecimento – eventos que também marcaram a história do urbanismo.

Os avanços e retrocessos políticos desempenharam importante papel nesta construção e, no século XX, mais precisamente a partir da década de 1970, iniciou-se um período de crises econômicas que desencadearam profundos processos de transformação social e que culminaram com a ampliação do sistema capitalista global.

Passou-se a produzir uma cidade que revela de forma mais dramática a dimensão física desigual da sociedade fundada em classes de renda. Alguns efeitos gerados neste modelo, como a exclusão urbanística e a segregação espacial, são particularmente relevantes para a compreensão das relações entre a estrutura socioeconômica, a estrutura urbana e a regulação da cidade.

No Brasil, o EC, uma lei aprovada em 2001, mas gerada no contexto social dos anos 1970, adotou a linha dominante do pensamento urbanístico à época, que buscava soluções para os problemas sociais crescentes das cidades.

Tal fato remete ao segundo requisito teórico, também necessário ao desenvolvimento da questão aqui abordada: o resgate da trajetória do urbanismo e do planejamento urbano brasileiros, em busca das raízes do discurso urbanístico e de exemplos de aplicação prática que pudessem validá-lo. Constatou-se que, em boa medida, os projetos urbanísticos brasileiros não estavam apenas desconectados das teorias; a visão utópica da cidade que jamais se concretizava, era resultado do chamado “discurso urbanístico competente” cujo importante papel consistia em apaziguar as tensões geradas pelo conflito entre interesses

particulares ou corporativos e o interesse público. A figura do discurso do plano ideal serviu para transmitir a ideia de que se estava “fazendo alguma coisa” e assim a ideologia do plano ou instrumento urbanístico perfeito, substituiu a ideologia do plano ou instrumento urbanístico legítimo.

Os planos e projetos urbanísticos, pautados em valores coletivos, condições de uso e ocupação ideais do solo urbano e valorização do espaço público, muitas vezes ocultaram os interesses privatistas, o ranço escravista e o preconceito, o patrimonialismo exacerbado e o excesso de burocracia.

Essa lógica certamente afetou (e ainda afeta) o processo de elaboração dos códigos urbanísticos que traduziram as formas da elite se instalar na cidade, ignorando outras formas existentes. Depois vieram os planos e leis feitos para dar conta de questões sociais “a serem enfrentadas” num futuro que nunca chega, pois as práticas urbanas reais, calcadas na mercadoria e no valor de troca, dominam a cidade e também o seu processo de desenvolvimento e planejamento.

O reconhecimento desta contradição, no âmbito do planejamento urbano brasileiro e na aplicação da legislação e dos instrumentos urbanístico-legais como o EC, enriquece o debate em torno da questão do descolamento entre o que se prega e o que se pratica, abrindo caminho para formas alternativas de pensar a questão urbana e para a construção de novos modelos de gestão da cidade.

Por outro lado, é preciso reconhecer também que a lei, por si só, não pode impor limites ao processo capitalista de privatização do espaço e do solo urbano. Estes não são apenas suportes do ambiente construído, mas também meios de produção que se valorizam constantemente, sobretudo em um contexto de integração econômica, financeirização da construção civil e grandes avanços tecnológicos.

Além de sofrer fortes pressões de agentes econômicos ou grupos sociais dominantes, a lei, por estar sujeita à interpretação, comporta também subjetividade, o que implica em limites para sua aplicação prática. Ademais, a eficácia da lei depende da vigilância da sociedade e das reações que esta apresenta diante de situações que envolvem sua aplicação. Em virtude do baixo grau de desenvolvimento social e político brasileiro, o interesse por questões

urbanísticas mais complexas é bastante reduzido, rebaixando também o nível de exigência social em relação às condições urbanas e aos serviços públicos. Grande parte da população do país, ainda excluída da condição de cidadania, ocupa-se com a própria sobrevivência, enquanto a elite, que domina os circuitos econômicos urbanos mais expressivos, perpetua seu poder político e de acumulação de capital. Ainda que existam reações sociais importantes, uma transformação qualitativa requer um prazo mais longo.

Os pressupostos teóricos do EC (plano diretor e instrumentos), aqui apresentados, evidenciam a grande complexidade envolvida em atos como os de coibir a formação de vazios urbanos, regular a ocupação informal e gerir a cidade de forma democrática. Idealizou-se uma legislação urbanística que, na falta de alternativas, passou a ser encarada como uma estratégia para lidar com essas questões. De acordo com a literatura analisada, há claros sinais de que esta proposta não produziu os efeitos práticos desejados nas cidades brasileiras, de um modo geral e, na avaliação dos especialistas consultados na pesquisa realizada na cidade de Salvador, a aplicação do EC tem sido invertida, o que significa que tem provocado efeitos práticos contrários ao que se pretendia.

Constatou-se, pois, que é preciso muito mais que uma lei para o enfrentamento da questão social da urbanização, em cujo centro estarão sempre os problemas de ocupação da terra, de habitação e, sobretudo, de disputa pelas rendas fundiárias e imobiliárias na cidade. O aparato legal pode privilegiar o interesse coletivo e incorporar demandas populares nos seus dispositivos de política urbana; mas enquanto prevalecer a lógica da dominância econômica da cidade por grupos privilegiados, estas diretrizes permanecerão no papel.

A análise histórica do caso de Salvador demonstra isso, permitindo que se especule no sentido de um agravamento dos problemas urbanos, caso prevaleçam as práticas atuais de subserviência da administração pública aos interesses empresariais dominantes. A evolução espacial da cidade mostrou a força dos agentes econômicos, tanto públicos como privados, que investiram e estruturaram seu território, ao longo do século XX, independentemente de uma legislação urbanística mais abrangente. A partir dos anos 1970, a necessidade de

planejar a cidade para minimizar os efeitos negativos da urbanização acelerada e desigual ficou mais proeminente e foi difundida como uma espécie de crença pois os resultados foram sempre aguardados e raramente concretizados.

Nas últimas duas décadas do século XX e na primeira do século XXI, três planos diretores foram elaborados e aprovados na cidade trazendo sempre o discurso conveniente da defesa dos interesses coletivos e ambientais e dos anseios populares mais prementes, mas alcançando poucos resultados práticos, na perspectiva do interesse e do espaço públicos. Do mesmo modo, os instrumentos propostos para uso e ocupação racional do solo, que entraram em vigor após 2001, encarregaram-se de fazer cumprir o EC por meio de imposições urbanísticas modernas, idealizadas para mediar os conflitos urbanos e oferecer alternativas para um melhor aproveitamento interno da cidade. Mas, tornaram-se letra morta em face do modelo de gestão municipal adotado.

Lacunas do próprio instrumento do EC, a exemplo de ter ignorado por completo a questão metropolitana, são fatores que limitam a aplicação do instrumento em Salvador, cidade pólo de uma importante área metropolitana cujos problemas extrapolam os limites administrativos municipais.

À exceção da regularização fundiária de invasões, pela consolidação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), um dos poucos instrumentos que teve sua aplicação prática reconhecida pelos especialistas ouvidos na presente pesquisa, a maioria dos demais instrumentos ainda depende de regulamentação municipal; além disso, uma das principais limitações apontada é que a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) não dispõe de um sistema informatizado e georeferenciado das informações cadastrais dos imóveis urbanos, ferramenta imprescindível para aplicação dos instrumentos e para o monitoramento do uso e ocupação do solo urbano na atualidade.

Destacou-se, nesta dissertação, que a utilização do instrumento da Transferência do Direito de Construir (TRANSCON) sem critérios rigorosos e sem controle social, está funcionando como “moeda de troca” entre funcionários corruptos e empresários, estimulando a especulação imobiliária. Por sua vez, as parcerias com o setor privado, muitas vezes escondem práticas de desvios de

valiosos recursos públicos. A opção pelos interesses dos grupos econômicos dominantes na cidade é a saída encontrada pela PMS para administrar uma cidade onde a imensa exclusão urbanística reduz consideravelmente a arrecadação do IPTU e, conseqüentemente, as possibilidades de investimento público.

As últimas atualizações do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador PDDU 2004 e PDDU 2007, apesar de aprovadas pela Câmara Municipal, não foram legitimadas pela maioria da sociedade soteropolitana, o que levou alguns organismos e entidades de classe a moverem uma Ação Civil Pública, por meio do Ministério Público, ainda em curso. O Plano de 2007 possibilitou uma flexibilização dos índices construtivos em áreas como a orla marítima e a Avenida Paralela, contribuindo para um *boom* imobiliário sem precedentes na história da cidade. Enquanto a cidade é negociada no dia-a-dia, as questões sociais e ambientais, os problemas relativos ao espaço público e à falta de mobilidade permanecem em aberto, ou melhor, no plano do discurso; um “discurso útil”, idealizado para justificar a eterna inoperância do sistema municipal de planejamento urbano frente à questão do conflito de interesses.

Finalmente, a investigação realizada nesta dissertação, relativa à aplicação do EC em Salvador, revela que, além das limitações impostas pelas transformações capitalistas recentes, pelo atraso das instituições políticas e administrativas locais e pelo baixo grau de participação social, parte dos profissionais consultados acredita que a lei possibilitou que alguns dos instrumentos fossem utilizados às avessas, gerando mais corrupção e contribuindo para o adensamento excessivo e o avanço sobre as poucas áreas verdes ainda existentes na cidade. Esses fatos fazem com que a maior parte dos especialistas ouvidos acreditem que essa política urbana traz efeitos negativos e, portanto, não reconhecem os princípios do Estatuto da Cidade nas práticas públicas de planejamento urbano de Salvador.

Grande parte dos profissionais, sobretudo aqueles não ligados aos setores de planejamento municipal e estadual ou setores empresariais da construção civil e imobiliário, está bastante pessimista no que se refere às chances de se atingir

as metas propostas pelo PDDU 2007 para Salvador e um dos maiores desafios reconhecidos pelos especialistas é o desenvolvimento político e institucional.

Chama a atenção que o olhar dos técnicos esteja voltado para a importância da dimensão cultural, educacional e política na aplicação de um instrumento urbanístico legal, tal qual o EC.

Entretanto, ao limitar-se ao exame das expectativas dos especialistas ligados ao planejamento urbano da cidade, a metodologia adotada permitiu apenas o desenho de um painel de limitações e possibilidades para o EC em Salvador, em 2010. Dado que o processo é bastante dinâmico e há experiências bem sucedidas em outras cidades brasileiras, a investigação deve ampliar-se tendo em conta outras dimensões da realidade urbana de Salvador, como por exemplo, o exame do processo de elaboração, apresentação e aprovação de emendas ao projeto de lei do PDDU; o direcionamento e o montante de investimentos em infraestrutura e obras públicas realizadas na cidade; o teor da Lei das Diretrizes Orçamentárias bem como o Orçamento Municipal. Esse e outros aspectos relevantes devem constituir objeto de estudo futuro, visando aprimorar o presente trabalho.

De todo modo, é permanente o desafio de um instrumento legal que se pretende efetivo para a cidade, no sentido de produzir efeitos coerentes com suas proposições originais e estar associado à construção de um modelo que abrace o interesse público e abra espaço para que as práticas superem os discursos.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Paulo Ormindo de. Salvador, pobre viúva rica. **A Tarde**, Salvador, 19 set. 2010. Caderno A, p. 2.
- BOAVENTURA, E. M. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2007. 160 p.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Mobilização social e do Ministério Público Estadual da Bahia reivindicando Participação Popular no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-PDDU 2002 – Salvador/Ba**. [Brasília], 2010. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/bahia/salvador/Estadual%20da%20Bahia%20reivindicando%20participacao%20popular%20no%20Plano%20Diretor%20de%20Desenvolvimento%20Urbano_PDDU%202002_Salvador_BA.pdf> Acesso em: 18 jul. 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 31/2000 e até a Emenda Constitucional de Revisão nº 6/94. Brasília: Senado Federal, 2001. Título VII, Capítulo II, arts. 182, 183.
- BREMAEKER, François E. J. **O papel do município na política habitacional Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. p.7. (Série estudos especiais, n. 32).
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 5. ed. rev. São Paulo, 2003. 1542 p.
- CALVINO, Ítalo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. 150 p.
- CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 27-51.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2007. 98 p. (Repensando a Geografia).
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. Segregação socioespacial e dinâmica metropolitana. In: _____. **Como anda Salvador**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Letra Capital, 2009. p. 81-107. (Conjuntura urbana, 4).

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 698 p.

CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo: Instituto Polis; Caixa Econômica Federal, 2002. 273 p.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA DA BAHIA. **Análise do Projeto de Lei n.º216/2007 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU**. Parecer. Salvador: CREA-BA, 2007. Disponível em: <[http://www.crea.ba.org.br/Imagens/FCKimagens/12-2009/Parecer%20sobre%20PDDU%20de%20Salvador%20_agosto_2007\(1\).pdf](http://www.crea.ba.org.br/Imagens/FCKimagens/12-2009/Parecer%20sobre%20PDDU%20de%20Salvador%20_agosto_2007(1).pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2010.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006. 272 p.

DE MATTOS, Carlos A. La Tercera Revolución Urbana em America Latina, hacia lo urbano generalizado? Magistral. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RII, 10., 2008. **Memorias ...** Santiago de Querétaro, México: EURE, 2008. p. 2081-2105.

DIAS, Patrícia Chame. **A construção da segregação residencial em Lauro de Freitas (BA)**: estudo das características de implicações do processo. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências da UFBA, Salvador, 2005.

ESPECIALISTAS lamentam falta de aplicação do Estatuto das Cidades no Brasil. Correio Brasiliense. Brasília, 22 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia182/2010/03/22/brasil,i=181368>>. Acesso em: 23 mar. 2010.

FERNANDES, Ana Cristina; NEGREIROS, Rovená. In: FERNANDES, Edesio; VALENÇA, Marcio Moraes. **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p. 25-74.

KOHLSDORF, Maria Elaine. Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar. In: FARRET, Ricardo et al. **O espaço da cidade**: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L.C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003. p. 53-70.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p. (Coleção Geografia e Adjacências)

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HOWARD, Ebenezer. **Cidades-jardins de amanhã**. São Paulo: Hucitec, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência das Cidades 2007-** (REGIC 2007). Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

JUSTIÇA embarga obras do Aeroclube. **Justiça Federal Hoje**, Salvador, n. 2.637, 22 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.ba.trf1.gov.br/JFBA/Noticias/jfh/08-01-22.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4. ed. São Paulo: Unesp, 2006. 145 p.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (Org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otília; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**. 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

_____. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento. **Boletins do Ipea**: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, São Paulo, n. 12, p.211-220, 12 fev. 2006. Anual.

_____. **Habitação e cidade**. 3. ed. São Paulo: Atual, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. A cidade e o urbano. In: BRANDAO, Carlos A. L. (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 185-197.

MORRIS, R. N. **Sociologia urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. 254 p.

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, suas transformações e suas perspectivas. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965. v. 1, 2.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. Rio de Janeiro, 2006.

O QUE é PDDU? Conheça pontos positivos e negativos do Projeto. **A Tarde On Line**, Salvador, 25 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br/cidades/noticia.jsf?id=818470>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

PENTEADO, Paulo de Arruda Filho. Planejamento urbano em Salvador. **Veracidade**. Revista do Centro de Planejamento Municipal, Salvador, v. 1, n. 2, p. 5-11 out./nov. 1991. Disponível em: <<http://www.moodle.ufba.br/mod/data/view.php?d=1&advanced=0&paging=&page=11>> Acesso em: 18 jul. 2010.

PEREIRA, Gilberto Corso; SOUZA, Angela G. Condições de moradia e infraestrutura urbana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como anda Salvador**. Salvador: Edufba, 2006.

PINHEIRO, Eloísa Petti. **Europa, França e Bahia**: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador). Salvador: EDUFBA, 2002. 342 p.

POSTIGO critica postura da Prefeitura nos acordos com o Iguatemi. **Bahia Já**, 5 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.bahiaja.com.br/noticia.php?idNoticia=7507>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

RESENDE, Vera F. Política urbana ou política ambiental: da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L.C. Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 139-152.

RIBEIRO, Darcy. O processo civilizatório. In: RIBEIRO, Darcy. **Configurações histórico-culturais dos povos americanos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. (Perspectiva do Homem).

RIBEIRO, Luís César de Queiróz. Plano diretor e gestão democrática da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 11-26.

RICCITELLI, Antônio. **Função social da propriedade**. São Paulo: Lopes Pinto, Nagasse Advogados, 2005. Disponível em: <<http://www.lopespinto.com.br/adv/publier4.0/texto.asp?id=374>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

ROCHA, Vitor. Ex-secretária denuncia esquema na prefeitura. **A Tarde On Line**, Salvador, 14 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br/cidades/noticia.jsf?id=5605731>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

SALVADOR. Secretaria de Comunicação. **João Henrique apresenta o PDDU aos empresários**. Salvador: SECOM, 2007. Disponível em:

<http://www.comunicacao.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1406&Itemid=42>. Acesso em: 18 jul. 2010.

SALVADOR. **Projeto de Lei nº 216/2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2007, e dá outras providências. Salvador, 2007. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

SAMPAIO, Antonio Heliodoro Lima. **Formas urbanas: cidade-real e cidade-ideal; contribuição ao estudo urbanístico de Salvador**. Salvador: Quarteto, 1999. 432 p.

SANTANA, Olívia. **PDDU/2008. A usurpação do direito de decidirmos sobre a cidade que queremos**. [Salvador], 17 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.oliviasantana.org.br/mostraNoticia.asp?id=244>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec-Educ, 1996.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, M. Laura. O BRASIL: território e sociedade no início do século XXI. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SASSEN, Saskia. A Cidade global. In: LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana M. da F.; NABUCO, Maria R. (Org.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Annablume; Anpur; Hucitec, 1993. p.187-202.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DA BAHIA. **Desempenho do mercado imobiliário da Bahia (ADEMI-BA)**. Salvador: SINDUSCON: 2008a. Disponível em: <<http://www.sinduscon-ba.com.br/indices-macroeconomicos/>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DA BAHIA. **Emissão de alvarás (SUCOM) Salvador**. Salvador: SINDUSCON, 2008b. Disponível em: <<http://www.sinduscon-ba.com.br/indices-macroeconomicos/>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

SJOBORG, Gideon. Origem e evolução das cidades. In: CIDADES: a urbanização da humanidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 36-51.

SOUZA, A. G. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. 2. ed. Salvador: Edufba, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 192 p.

TAVARES, Odorico. **Os caminhos de Casa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

TEIXEIRA, Fernando. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU/2006: estrutura e conteúdos da minuta da lei. **Veracidade**. Revista da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, Salvador, v. 1, n. 1, dez. 2006. Disponível em: <http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v1/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=3> Acesso em: 18 jul. 2010.

VASCONCELOS, Pedro Almeida. **Salvador**: transformações e permanências (1549-1999). Ilhéus-Ba: Editus, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 - 243.

**APÊNDICE A – Tabelas da pesquisa *Especialistas e Estatuto da Cidade*,
em Salvador (Bahia), novembro/2010**

Tabela 3 - Especialistas que conhecem a última atualização (2007) do PDDU de Salvador (Lei Municipal n° 7400/08)

Resposta	Absoluto	%
SIM	26	72,22
NÃO	5	13,89
EM TERMOS	5	13,89
TOTAL	36	100,00

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Tabela 4 - Impressão dos Especialistas sobre os efeitos produzidos pela política urbana (ou a falta dela) em Salvador

Resposta	Absoluto	%
EFEITOS POSITIVOS	0	0,00
EFEITOS NEGATIVOS	32	88,89
NENHUM EFEITO	4	11,11
TOTAL	36	100,00

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Tabela 5 - Especialistas que reconhecem os princípios da política urbana adotados pelo PDDU 2007, norteados pelos ideais do Estatuto da Cidade, nas práticas públicas de planejamento urbano de Salvador

Resposta	Absoluto	%
SIM	2	5.56
NÃO	26	72.22
EM TERMOS	8	22.22
TOTAL	36	100.00

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Tabela 6 - Impressão dos Especialistas sobre os impactos causados em Salvador pelo PDDU 2007 e pela mudança de paradigma representada pelo Estatuto da Cidade

Resposta	Absoluto	%
IMPACTOS POSITIVOS	5	13,89
IMPACTOS NEGATIVOS	18	50,00
NENHUM IMPACTO	13	36,11
TOTAL	36	100,00

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Tabela 7 -Especialistas que acreditam que adotar os princípios do Estatuto da Cidade aumenta as chances de se atingir as metas propostas pelo PDDU 2007 para Salvador

Resposta	Absoluto	%
SIM	13	36,11
NÃO	5	13,89
EM TERMOS	18	50,00
TOTAL	36	100,00

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Tabela 8 - Setores dos especialistas que estão otimistas em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador

SETOR	VOTOS	%
MUNICIPAL	4	23,53%
ESTADUAL	3	17,65%
UNIVERSITÁRIO	2	11,76%
MOVIMENTOS POPULARES, ONGs, ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	3	17,65%
ASSOCIAÇÕES DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DO MERCADO IMOBILIÁRIO	4	23,53%
CONSULTORES INDEPENDENTES	1	5,88%
TOTAL	17	100,00%

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Tabela 9 - Setores dos especialistas que estão pessimistas em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador

SETOR	VOTOS	%
MUNICIPAL	0	0,00%
ESTADUAL	0	0,00%
UNIVERSITÁRIO	2	33,33%
MOVIMENTOS POPULARES, ONGs, ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	2	33,33%
ASSOCIAÇÕES DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DO MERCADO IMOBILIÁRIO	1	16,67%
CONSULTORES INDEPENDENTES	1	16,67%
TOTAL	6	100,00%

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Tabela 10 - Setores dos especialistas que estão cautelosos em relação à aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador

SETOR	VOTOS	%
MUNICIPAL	2	15,38%
ESTADUAL	3	23,08%
UNIVERSITÁRIO	2	15,38%
MOVIMENTOS POPULARES, ONGs, ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	1	7,69%
ASSOCIAÇÕES DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DO MERCADO IMOBILIÁRIO	1	7,69%
CONSULTORES INDEPENDENTES	4	30,77%
TOTAL	13	100,00%

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Tabela 11 – Temas eleitos pelos especialistas como sendo os que apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do Estatuto da Cidade em Salvador

SETOR	VOTOS	%
HABITAÇÃO	8	4,73%
CULTURA	8	4,73%
ÁREAS DE VALOR AMBIENTAL	12	7,10%
MEIO AMBIENTE	12	7,10%
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	15	8,88%
INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA	15	8,88%
SERVIÇOS URBANOS BÁSICOS	15	8,88%
MOBILIDADE URBANA	20	11,83%
ORDENAMENTO TERRITORIAL	32	18,93%
DESENVOLVIMENTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL	32	18,93%
TOTAL	169	100,00%

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

Tabela 12 – Contribuição dos setores na votação dos 3 temas que apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do Estatuto da Cidade em Salvador

SETOR	DESENVOLVIMENTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL		ORDENAMENTO TERRITORIAL		MOBILIDADE URBANA	
MUNICIPAL	3	9,38%	4	12,50%	2	10,00%
ESTADUAL	5	15,63%	5	15,63%	2	10,00%
UNIVERSITÁRIO	9	28,13%	7	21,88%	5	25,00%
MOVIMENTOS POPULARES, ONGs, ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	5	15,63%	4	12,50%	4	20,00%
ASSOCIAÇÕES DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DO MERCADO IMOBILIÁRIO	2	6,25%	2	6,25%	2	10,00%
CONSULTORES INDEPENDENTES	8	25,00%	10	31,25%	5	25,00%
TOTAL	32	100%	32	100%	20	100%

Fonte: Pesquisa Especialistas e Estatuto da Cidade em Salvador-Bahia, Novembro/2010.

Nota: Elaboração da autora.

APÊNDICE B - Questionário

1. O Estatuto da Cidade (Lei Federal n° 10.257/01) forneceu uma nova base jurídica para a política urbana no Brasil. Seu instrumento básico é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do município. Você conhece a última atualização (2007) do PDDU de Salvador (Lei Municipal n° 7400/08)?

Sim

Não

Em termos

Comentário

2. Considerando que uma política urbana existe independentemente de ser concretizada ou não, que tipo de efeito a política urbana, ou a falta dela, produz na cidade de Salvador? Exemplifique.

Efeitos positivos

Efeitos negativos

Nenhum efeito

Comentário

3. Os princípios da política urbana, adotados pelo PDDU 2007 e norteados pelos ideais do Estatuto da Cidade, são: I - a função social da cidade; II - a função social da propriedade imobiliária urbana; III - o direito à cidade sustentável; IV - a equidade social; V - o direito à informação; VI - a gestão democrática da cidade. No seu entender, tais princípios podem ser reconhecidos nas ações ou práticas públicas de planejamento urbano em Salvador?

Sim

Não

Em termos

Comentário

4. A concepção do modelo de cidade, o estabelecimento de diretrizes e metas compatíveis bem como a definição de instrumentos de regulação urbanística, estabelecidos nos PDDUs após o ano 2000 (2004 e 2007), claramente espelhados no Estatuto da Cidade, representam uma mudança de paradigma. Qual o impacto desta mudança para a cidade de Salvador?

Impacto positivo

Impacto negativo

Nenhum Impacto

Comentário

5. Adotar os princípios do Estatuto da Cidade, por meio dos instrumentos legais e urbanísticos disponibilizados, aumenta as chances de se atingir as metas propostas pelo PDDU 2007 para Salvador?

Sim
Não
Em termos
Comentário

6. Qual ou quais temas do PDDU 2007 apresentam as maiores dificuldades para a aplicação efetiva do Estatuto da Cidade, visando a melhoria das condições urbanas de Salvador? Exemplifique.

Desenvolvimento Econômico
Meio Ambiente
Cultura
Habitação
Serviços Urbanos Básicos
Ordenamento territorial
Mobilidade urbana
Áreas de valor ambiental e cultural
Instrumentos da política urbana no município
Desenvolvimento Político Institucional
Outro
Comentário

7. Na cidade de Salvador, quais problemas são passíveis de ser controlados ou minimizados por meio do uso de instrumentos de regulação urbanística? Exemplifique.

Aproveitamento de vazios urbanos
Especulação imobiliária
Urbanização de favelas
Regularização fundiária
Outro
Comentário

8. Dos instrumentos de regulação urbanística preconizados pelo Estatuto da Cidade os seguintes foram contemplados no PDDU 2007: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; consórcio imobiliário; outorga onerosa do direito de construir e de uso; transferência do direito de construir; direito de preferência; direito de superfície; estudo de impacto de vizinhança; estudo de impacto ambiental; licenciamento ambiental e urbanístico; operações urbanas consorciadas.

Alguns tiveram ou têm importância prática especial para Salvador? Exemplifique.

Sim
Não
Em termos
Comentário

9. Quais os principais limitadores para que o Estatuto da Cidade se torne uma lei efetiva de desenvolvimento urbano em Salvador?
10. Quais especificidades de Salvador podem contribuir para aumentar as possibilidades de aplicação do Estatuto da Cidade?
11. Descreva brevemente uma experiência de aplicação prática, utilização de princípio ou de instrumento regulatório em que tenha participado como profissional, em Salvador, nesta década, após a promulgação do Estatuto da Cidade.

APÊNDICE C - Lista das instituições às quais pertencem os profissionais que participaram da pesquisa *Especialistas e Estatuto da Cidade*, novembro/2010, em Salvador (Bahia)

SEDHAN - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente

SECULT - Secretaria Municipal da Educação, Cultura, Esporte e Lazer

SETIN - Secretaria Municipal dos Transportes Urbanos e Infraestrutura

SEPLAG - Secretaria Municipal de Planejamento, Tecnologia e Gestão

SUCOM - Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município de Salvador

SEDUR - Secretaria do Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

SEMA - Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia

SEPLAN - Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

CREA-BA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia

IAB - Institutos de Arquitetos do Brasil

ABI - Associação Baiana de Imprensa

GERMEN - Grupo de Recomposição Ambiental

GAMBA - Grupo Ambientalista da Bahia

CEAS - Centro de Estudos e Ação Social

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UNIFACS - Universidade Salvador

UNIJORGE - Universidade Jorge Amado

UCSAL - Universidade Católica de Salvador

ADEMI - Associação de Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário

SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Bahia