



O PDM de Salvador e a apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade

**The PDM of Salvador and the corporate
appropriation of the planning, management and
governance of the city**

*Hortensia Gomes Pinho – Promotora de Justiça do Estado Da
Bahia e Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo
IPPUR- UFRJ.*

RESUMO

Este trabalho busca discutir o protagonismo dos agentes imobiliários¹ no planejamento gestão urbana de Salvador a partir do novo Plano Diretor Municipal (PDM), Lei 9.069/2016, buscando demonstrar o favorecimento da classe dominante, facção dos agentes imobiliários. Pontua-se a necessidade da delimitação espacial, dos instrumentos urbanísticos e da imprescindibilidade de sua aplicação estar embasada em estudos técnicos e, demonstra-se os dispositivos do novo PDDU² que seguem a lógica capitalista de (re) produção da cidade negando a universalização do direito a esta.

Palavras chaves: Planejamento Urbano, Agentes imobiliários, PDM, governança empreendedora, justiça sócio territorial.

ABSTRACT

This work discuss the role of real estate agents in Salvador 's urban planning and management from the new Municipal Master Plan (PDM), Law 9.069 / 2016, seeking to demonstrate the favoring of the ruling class, faction of real estate agents and question the legality of it. The need for spatial delimitation, urban planning instruments and the indispensability of its application is based on technical studies and demonstrates the devices of the new PDM that follow the capitalist logic of (re) production of the city, denying the universalization from those laws.

Keywords: Urban Planning, Real Estate Agents, PDM, governance, socio-territorial justice.

¹ Utiliza-se a expressão “agentes imobiliários” para designar os atores envolvidos no setor imobiliário, incluindo, os proprietários fundiários construtores e incorporadores.

² Em Salvador o Plano Diretor Municipal (PDM) é nominado de Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município (PDDU). Ao longo do texto usaremos ambas as siglas com o mesmo sentido.

INTRODUÇÃO

DA JUSTIÇA SOCIOTERRITORIAL E O PLANO DIRETOR

O novo Plano Diretor Municipal constitucionalizado e, posteriormente, regulamentado pelo Estatuto da Cidade com longa gestação de 13 anos, reflete um planejamento politizado, reconhecedor dos conflitos e múltiplos interesses que coabitam nas complexas cidades brasileiras, envoltas na onda das políticas neoliberais e em planejamentos estratégicos de corte empresarial. Configura uma contra tendência para avivar as cores do planejamento preocupado com a segregação espacial e desigualdades sociais, fazendo assim uma opção normativa e política pelo enfrentamento. Trata-se de um pacto socioterritorial que define uma nova perspectiva para o destino da cidade, afetando a todos os cidadãos, o que não é pouco! Pontua-se que, não advêm necessariamente do consenso, ante os interesses envolvidos — alguns inconciliáveis —, na luta pela apropriação social da cidade. Seu processo de elaboração é uma arena de disputas entre os vários atores interessados na produção da cidade, beneficiários da regulação urbanística, e na distribuição dos investimentos e serviços públicos (Ribeiro e Cardoso, 2003).

O Plano Diretor é uma peça chave para combater a retenção especulativa do imóvel urbano, tendência histórica, territorializada, de privatização dos investimentos urbanos em infraestrutura, estrutura e equipamentos urbanos nas áreas da cidade de concentração e interesse das classes dominantes (ALFONSIN, 2014), que detêm maior poder de barganha, em função de seu capital econômico, cultural, social, político e simbólico (BOURDIEU, 1989). Tal ação é um desafio, pois os investimentos públicos na cidade são mediados pela produção privada do ambiente construído, e, por conseguinte, os interesses econômicos cooptam os investimentos públicos com a realização de sobrelucros extraordinários derivados da mais-valia urbanística (Cardoso, 2011).

A interface dessas lógicas gera cidades injustas, desiguais e degradadas, em termos socioterritoriais e raciais. A capital soteropolitana não foge desse quadro. Pereira e Carvalho (2014) no estudo realizado por eles em 2008 observam que Salvador é formada por três cidades diferentes, conforme a composição social: a **Cidade Tradicional** - corresponde ao centro antigo e histórico de Salvador, a **Cidade Moderna** - onde se encontra a “população branca”, corresponde à região da Orla Atlântica, onde estão concentrados os recursos de infraestrutura, os serviços públicos, amenidades e os pontos turísticos, e a **Cidade Precária**, ou popular, - é constituída basicamente pelos bairros situados no “miolo” e subúrbio ferroviário. Nesta última, concentra-se a maior parte da população negra e pobre, e há um expressivo déficit de infraestrutura, estrutura, serviços, escolas, áreas verdes, de lazer, etc.

Nessa esteia, vale exemplificar que os índices de desenvolvimento educacional são mais baixos nas Escolas Municipais situadas na “Cidade Precária”. Outro significativo exemplo extraído a partir das RAIS³ é que as oportunidades de emprego são concentradas na “Cidade Moderna”, sendo que na região administrativa da Pituba e Costa Azul, para cada mil habitantes, há 742 empregos. Já em São Caetano e Cajazeiras, respectivamente na “Cidade Precária”, o quantitativo é de 76,3 e 36,3⁴. Importante ainda consignar que as pesquisas registram que violência é distribuída e segmentada

³ A RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), trata-se de um relatório de informações sócio-econômicas que é solicitado anualmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego as pessoas jurídicas e a outros empregadores.

⁴ Dados usados na palestra “Projeto de Lei do PDDU de Salvador, reflexões Propositivas – O que a Cidade ganha (ou perde) se o projeto de Lei do PDDU for aprovado como encaminhado pelo Executivo?” ministrada na oficina do Ministério público em Março 2016.

por bairro, e as áreas mais violentas estão na “Cidade Precária”, onde há um índice elevado de mortes violentas, majoritariamente, de jovens negros:

Vemos reproduzido, neste triste cenário soteropolitano, com caráter duradouro, e sem possibilidade de ascensão social, o fenômeno dos “efeitos do lugar” detectado por Bourdieu , expresso na seguinte fala:

A reunião num mesmo lugar de uma população homogênea na despossessão tem também como efeito redobrar a despossessão, principalmente em matéria de cultura e prática cultural. [...] Produzindo um efeito de atração para baixo. [...] O bairro estigmatizado degrada simbolicamente os que o habitam, e que, em troca, o degradam simbolicamente, porquanto, estando privados de todos os trunfos necessários para participar dos diferentes jogos sociais, eles não têm em comum senão sua comum excomunhão(Bourdieu, 1997: 166).

O sociólogo francês Bourdieu esclarece a dupla vantagem da exclusão socioterritorial, porquanto leva a valorização da localização em função da raridade, já **perto** dos serviços, infraestrutura e amenidades - afastado dos “signos da pobreza” -, contribuindo para a apropriação da mais-valia urbanística, além de estabelecer marca de distinção pelo endereço residencial em um local de classe homogênea (elite), fazendo com que o mapa de valores fundiários seja também uma planilha de distinção (Bourdieu, 1997).

CONTEXTUALIZAÇÃO DA HISTÓRIA RECENTE DO PLANEJAMENTO URBANO EM SALVADOR

O Município de Salvador tem resistido a incorporar as profundas alterações trazidas pelo Estatuto da Cidade, com vistas à gestão democrática da Cidade. Tal oposição ilegal tem se revelado nos Planos Diretores Municipais desde 2004, 2008 e 2012, todos judicializados. O PDDU de 2008 é emblemático, foi atropelado por 173 emendas “noturnas” que premiavam o clientelismo e os interesses pessoais. A judicialização⁵ foi promovida por sete associações e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA- BA).

Nova investida contra a gestão democrática da capital soteropolitana ocorreu no final de 2011, quando o executivo encaminhou à Câmara um Projeto de Lei propondo alterações no PDDU, a exemplo da ampliação do gabarito da orla, e modificação no zoneamento, sob o argumento da necessidade de melhorias na rede hoteleira e turística, considerando a Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, e, ainda, eliminação do Parque Ecológico do Vale Encantado, com 30 hectares de Mata Atlântica, alteração da composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente e supressão do caráter deliberativo entre outras medidas prejudiciais a ordem urbanística e ambiental.

⁵ Ação Civil Pública nº 0003304-55.2008.4.01.3300. O juízo de primeira instância julgou-se incompetente, determinado a remessa para a Justiça Estadual. A decisão recursal do TRF, reconheceu a competência da Justiça Federal mandando processar a ação que ainda tramita. Com vários recursos, o processo ainda está em curso, havendo novos recursos. A última movimentação foi resposta do Ministério Público Federal a um agravo de decisão denegatória de recurso especial. O processo foi enviado eletronicamente em 25/08/2016 ao STJ.

Tal projeto teve sua tramitação legislativa suspensa por ordem do poder judiciário⁶, e oito dias após a liminar judicial, a Câmara de Vereadores aprovou uma **nova** LOUOS – Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 8.167/2012), contendo os mesmos artigos suspensos da decisão liminar supra referida. Ato contínuo, após ADIN⁷ – Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público Estadual, o Tribunal de Justiça da Bahia suspendeu liminarmente os efeitos desta Lei em caráter retroativo.

Surpreendentemente, antes do julgamento do mérito desta ADIN, foi aprovada, pela Câmara de Vereadores, **nova** alteração no PDDU (Lei nº 8.378/2012) e uma **nova** LOUOS (Lei 8.379/2012), no mesmo dia, na mesma sessão e com conteúdo idêntico aos suspensos judicialmente. O Tribunal de Justiça do Estado deliberou então por estender os efeitos da liminar anteriormente concedida e suspender, retroativamente, também, esses dois novos diplomas legais. Finalmente, em 19 de fevereiro de 2014, foi julgado o mérito da ADIN nº 0303489-40.2012.805.0000, com a novidade proposta em Termo de Ajustamento de Conduta firmado pelo Ministério Público Estadual e o Município, de uma modulação de efeitos, visando a segurança jurídica e reconhecendo como válidos alguns artigos suspensos até a elaboração de um novo Plano Diretor, no prazo de 12 meses.

Para elaboração do novo PDDU de Salvador, a gestão municipal organizou-se para tentar assegurar formalmente o cumprimento das exigências jurídicas atinentes à gestão democrática das cidades; apenas os ritos, sem preocupação com a participação real, verdadeira, substancial e de conteúdo, criando um “teatro” democrático. O que melhor descreve o processo é a analogia a uma maratona olímpica, ante a sucessão de longas audiências públicas em horários impeditivos da participação dos trabalhadores, nas quais foi garantido o “exercício das falas”, sem, no entanto, considerar as contribuições. Ressalva-se o mérito do Município em criar o site “Plano Salvador 500”⁸, onde foram disponibilizados as atas, vídeos, relatórios, minutas do Projeto de Lei, correspondências recebidas, etc.

Nesse “espaço convidado”, das quatorze audiências públicas, discutiu-se em **apenas seis** sessões a Minuta do Projeto de Lei do PDDU, e, posteriormente, de forma acelerada, foi apresentado ao Conselho Municipal de Salvador, em duas reuniões extraordinárias. Na sequência o Prefeito, de imediato, enviou o Projeto de Lei para a Câmara em 18/11/2015.

Uma das circunstâncias fáticas que chama atenção é a de que, em **apenas 60 dias** (18/09 à 18/11), apresentou-se a 1ª Minuta do Projeto de Lei de atualização do PDDU, realizaram-se seis audiências públicas, elaborou-se a 2ª Minuta do Projeto de Lei (que, vale frisar, não foi sequer submetida à sociedade) e encaminhou-se o Projeto de Lei à Câmara dos Vereadores. Tudo isto em meros dois meses.

⁶ A Ação Civil Pública nº: 0325342-39.2011.8.05.0001 proposta em 14/12/2011 pelo Ministério Público Estadual, em face do Município de Salvador, por estar tramitando o projeto de Lei nº 428/2011 que alterava indevidamente o PDDU de Salvador. Em 21/11/2011 o Juiz da 5ª vara da Fazenda Pública suspendeu por decisão liminar o referido projeto, determinando que o presidente da Câmara Municipal de Salvador se abstinisse de apresentar o Projeto de Lei para deliberação ao plenário da casa, ou a retirada imediata deste, caso já estivesse tramitando. O Município recorreu e o TJBA revogou a liminar, contudo, já tinha sido aprovada em 29/11/2011 a Lei 8.167/2012 contendo os artigos do projeto de Lei nº 428/2011 suspenso por ordem judicial. Registra-se que a ACP e recurso propostos contra o PDM de 2004, pelo Ministério Público, perdeu o objeto com a aprovação do PDM de 2008.

⁷ A ADIN nº 0303489-40.2012.8.05.0000 que suspendeu, com o efeito *ex tunc*, cinquenta e quatro artigos da Lei 8167/2012, inclusive todos os mapas referenciados, enquanto se aguardava o julgamento final da ação.

⁸ Trata-se de um projeto que visa orientar o desenvolvimento do Município de Salvador até o ano de 2049, quando a cidade completará quinhentos anos, sendo desenvolvido paralelamente ao PDDU e LOUOS de Salvador. Disponível em: www.plano500.salvador.ba.gov.br. Acesso em: out. 2016.

Na Câmara de Vereadores, o Projeto (nº 396/2015) foi submetido a 18 audiências públicas, em ritmo acelerado e também em horários incompatíveis com a jornada dos trabalhadores. Observou-se o descumprimento do Regimento Interno, submetendo a apreciação da constitucionalidade do PL(Projeto de Lei) à Comissão de Justiça apenas às vésperas da aprovação (e não no início da tramitação como exige o regimento), ocorrida em 13 de junho de 2016. Ademais, as Emendas Parlamentares e de Populares foram incorporadas e aprovadas sem antes terem sido submetidas ao conhecimento da sociedade civil, não houve sequer uma única audiência pública cuja pauta fosse alguma das emendas apresentadas. Salienta-se ainda que diversas emendas foram à votação sem conhecimento da totalidade dos *edís*, que protestaram em ata. Surpreendentemente, as cento e trinta e três emendas foram votadas em bloco, impossibilitando recusas individuais.

Exalte-se que a sociedade civil, procurou fomentar “Espaços Criados”, a exemplo da criação do Movimento Participa Salvador,⁹ que tinha como objetivo qualificar a participação popular, ofertando discussões, pareceres e estudos técnicos sobre o conteúdo do Plano Diretor. Este trabalho social notável não foi valorizado ou aproveitado pelo Município, enxergando como atitude ideológica e partidária “de oposição” (apesar de não ter nenhuma filiação partidária). Contudo, o aprendizado durante todo o processo é real e demarca historicamente uma alternativa da participação popular no planejamento urbano, nos moldes do *advocacy planning*¹⁰. Um dos produtos do “Participa Salvador” foi a elaboração de uma análise das perguntas/questionamentos oriundas da participação popular, e as respostas ofertadas pelo Município, demonstrando que houve percentual de resposta de (apenas) 35% dos questionamentos populares- disponível no site www.participasalvador.com.br.

DO CONTEÚDO OBRIGATÓRIO DO PLANO DIRETOR: IMPLÍCITO E EXPLÍCITO

No PDM de Salvador, denominado de PDDU, aprovado em 13/06/2016, com boa parte da política urbana da terceira maior cidade do País, com amplas implicações na vida diária de seus 2,7 milhões de cidadãos, contata-se violência frontal ao princípio da gestão democrática da cidade, pois não estabeleceu metas e seus respectivos horizontes temporais, bem como não houve hierarquização das ações de forma a tornar possível a efetiva implantação das propostas e o controle/monitoramento, tanto por parte do próprio executivo, como pela sociedade.

Ademais, vivenciamos ainda, na capital soteropolitana, uma crise de implementação do PDM, pelo poder público municipal, que após elaborar e aprovar a Lei, não segue as diretrizes, bem como não implanta os projetos, ações, intervenções previstas, e quando o faz, seleciona apenas o que e quando lhe interessa, desconsiderando o restante. Dentre as estratégias utilizadas para tanto, estão: (1) a ausência de regulamentação dos instrumentos urbanísticos;(2) inexistência de avaliação e balanço dos acertos e erros dos Planos Diretores passados; (3) ausência de indicadores que permitam essa análise; (4) a não incorporação ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, para que se torne um guia dos investimentos municipais.

⁹ O Projeto Participa Salvador foi custeado por recursos de reparação de danos urbanísticos através de medida compensatória em Inquérito Civil que tramitou no Ministério Público do Estado da Bahia para acompanhar o processo de revisão do Plano Diretor, visando fomentar a participação popular com suporte técnico e valendo-se dos espaços virtuais (Facebook, Twitter e website: participasalvador.com.br).

¹⁰ É um conceito que propõe a ideia do “planejador advocatício”, um fornecedor de informações, simulador das condições futuras, um advogado, agente com conhecimento técnico que representa e sustenta os interesses da comunidade em termos de planejamento urbano. Em suma, trata-se de um proponente de soluções futuras como coloca Davidoff (2004,p.44).

O Estatuto da Cidade ofertou um arsenal de instrumentos diversificados, quase duas dezenas(artigo 4º), que, em teoria, guardam grande potencialidade e eficácia, contudo, seu êxito depende da correta aplicação em cada porção no território do Município, para tanto, depende de estudos técnicos amplos setoriais e intersetoriais, atualizados e profundos, sobre a situação contemporânea do Município. O novo PDDU de Salvador baseou-se em estudos técnicos elaborados em 1999 e 2002 (produzidos para formulação do PDDU de 2004), que **não** foram atualizados, em que pesem as profundas mudanças sofridas pela metrópole soteropolitana nos **14 anos** que nos separam da data em que foram elaborados os estudos. Para embasar o novo PDDU de 2016, o Município de Salvador utilizou 10 estudos técnicos. Destes, seis foram produzidos no período suprarreferido, portanto, há mais de 14 anos, os outros dois documentos, (“Salvador Hoje e suas Tendências” e “Salvador do Futuro”)¹¹, são relatório de Avaliação Técnica de aspectos temáticos e opinativos a partir de bibliografia preexistente(Hauenschild e Brasileiro,2010).

A insuficiência dos estudos técnicos impede que o novo PDDU de Salvador atenda o conteúdo obrigatório explícito e implícito expresso no Estatuto da Cidade. Quanto aos primeiros, os mais imediatos, estão expressos nos artigos 42 e 42-A, do Estatuto da Cidade¹² e em Resolução do CONCIDADES¹³, que acentuam a necessidade de delimitação no território dos instrumentos urbanísticos, em conformidade com a demanda, a capacidade de infraestrutura e um sistema de acompanhamento e controle.

Enfatize-se, o coração do Plano Diretor, em razão do transplante obrigatório do Estatuto da Cidade c/c a Constituição Federal, é a materialização da função social da propriedade privada urbana. Assim, a expressão “facultará”, constante no artigo 42, I, merece uma leitura em conformidade com a Carta Magna, sendo vedado à qualquer Plano Diretor Municipal a não adoção, bem como furta-lhe a territorialização(Saule Júnior, 2002).

Dentre o arcabouço instrumental previsto no Estatuto da Cidade, para promoção da vivificação da função social da propriedade urbana, reveste-se de grande potencial implementador, o parcelamento, edificação, e construção compulsórias, já que tem a função de “libertar” os vazios urbanos localizados em áreas com boa infraestrutura, com vistas a combater a segregação sócio espacial, e propiciar a rica alteridade. E, assim, fazer o enfrentamento da retenção especulativa, tão nociva para a coletividade, na medida em que diminui a oferta de terras urbanas, fazendo subir o seu valor no mercado, gerando, o espraiamento e a perifização da cidade, que implica em custos ao Município, para implantação de serviços e infraestrutura ou a condenação da população a viver sem o mínimo existencial urbanístico necessário, fato recorrente!

¹¹ Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br>.

¹² Artigo 42.O plano diretor deverá conter no mínimo: I-delimitação das áreas urbanas onde será aplicado o parcelamento, edificação, ou utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e a demanda para utilização:II-disposições requeridas pelos arts.. 25, 28, 29, 32 e 35 desta lei;Art. 25 (Direito de preempção); **Art. 28 (Outorga onerosa); **Art. 29 (Possibilidade de alteração do uso do solo para um diverso daquele previsto pelo PDDU, mediante contrapartida prestada pelo beneficiário); **Art. 32 (Operação urbana consorciada); **Art. 35 (TRANSCON);**III-sistema de acompanhamento e controle.** (acréscimos nossos). [grifo nosso]

¹³ A resolução nº 34 do CONCIDADES, dispõe, ainda, no artigo 3º:“Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana , nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá:(...)III - delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórias, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;(…)V – delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município;” [grifo nosso]

Na orientação de Cardoso ;Vainer; Souza e Santos, (2010), a função essencial deste instrumento é o enfrentamento da especulação imobiliária:

O princípio do instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsórios é de impedir o estoque de terras em áreas infra-estruturadas, forçando a utilização de imóveis vazios nessas áreas, desestimulando a especulação imobiliária e favorecendo o cumprimento da função social da propriedade. Este instrumento tem como objetivo o uso eficiente das infra-estruturas instaladas, evitando grandes investimentos na ampliação da malha urbana em direção a terras não urbanizadas, de forma a suprir a necessidade da fração da sociedade que não consegue ter acesso à terra urbana. A incidência deste instrumento em uma determinada área permite o acesso à moradia por parcela da população que busca melhor localização no tecido urbano. (Cardoso ;Vainer; Souza e Santos, 2010; p. 49)

O pré-requisito legal para aplicação deste instrumento urbanístico é a identificação das áreas inutilizadas ou subutilizadas, onde haverá incidência do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O PDM deve indicar áreas para a incidência do instrumento multicitado, com o cuidado de verificar se há infraestrutura e possibilidade de adensamento na área delimitada para a aplicação. No PDDU de Salvador de 2016, os imóveis inutilizados e subutilizados não foram georreferenciados no território, nem porcentagem por tipo, se territorial ou edificação.

Ademais, o critério adotado pelo PDDU de Salvador para definir imóvel subutilizado foi à indicação de um Coeficiente de Aproveitamento Mínimo – CAMín, no percentual de 0,10 a 0,40 de área construída, a depender da zona de uso¹⁴. Na hipótese de não ser configurado, caracterizará a subutilização do imóvel. Ocorre que os percentuais menores, inclusive o insignificante e meramente simbólico percentual de 0,20 é aplicado na “Salvador Moderna” e ocorre o percentual de 0,40, em áreas sem infraestrutura, desvirtuando e esvaziando totalmente este instrumento urbanístico e, conseqüentemente, a funcionalização da propriedade privada exigida na Constituição Federal. O **mais grave** é que, dessa forma, não haverá, em um plano prático, imóveis subutilizados passíveis para aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, **impossibilitando a aplicação dos instrumentos do IPTU progressivo e da Desapropriação Sanção.**

O PDDU de 2016 de Salvador negligenciou a exigência da legislação federal pertinente à delimitação dos instrumentos urbanísticos previstos no supracitado artigo 42 do Estatuto da Cidade, já que não consta no corpo deste a espacialização no território dos locais específicos onde estes instrumentos poderão ser aplicados. Com efeito, de acordo com a Lei nº 9.069/2016, permite-se a utilização praticamente de todos os instrumentos, em todos os territórios e, se se permite tudo, em todos os lugares, obviamente, não se regulou/delimitou nada. Na prática, permitiu-se a aplicação de qualquer instrumento em qualquer lugar, em total afronta ao Estatuto das Cidades e à Resolução 34 do CONCIDADES.

A Resolução 34 do CONCIDADES (artigo 3º) determina a delimitação dos instrumentos urbanísticos **em cada porção do território**, mas na Lei 9.069/2016 fez-se o inverso, uma não delimitação, já permite a aplicação em todo o território. Ademais, repita-se, isto foi desatrelado de estudos da demanda real de equipamentos e infraestrutura, conforme determina o artigo 74, II, da Lei Orgânica do Município de Salvador.

¹⁴ O percentual de 0,10 para o CAMín é exclusivamente na Zona de Exploração Mineral. Na Zona de Proteção Ambiental não se aplica o CAMín.

A ausência de delimitação dos instrumentos urbanísticos no território, enseja um elevado risco de desvirtuamento dos mesmos, especialmente, para a Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir e Operações Urbanas consorciadas. Registra-se que a Outorga é um instrumento extremamente importante para permitir o combate às desigualdades sociais, e atentar para o cumprimento dos cinco pilares do Estatuto da Cidade por ser detentora em potencial de um forte caráter redistributivo. Tal instituto tem como embasamento o fato de que a cidade é uma construção coletiva, tanto da implantação de equipamentos e infraestrutura urbana, quanto seu patrimônio material, que corresponde a uma riqueza social agregada ao espaço urbano. A aplicação indiscriminada deste instrumento, bem como da TRANSCON em bairros adensados da cidade, é extremamente nefasto. Já a OUC, incidindo em dezenas de bairros e localidades, submete a cidade e seus moradores a uma lógica de privatização do espaço em área de cerca de 3.800 hectares. Ademais, cada uma das três operações urbanas consorciadas previstas na Lei 9.069/2016, no novo PDDU, incidem sobre **dezenas** de bairros e localidades, submetendo a cidade, seus moradores - aproximadamente 385.964 pessoas- a uma lógica de privatização do espaço em uma área de cerca de 3800 hectares¹⁵. O PDM de Salvador não estabeleceu o conteúdo mínimo da lei que vai aprovar a operação consorciada, nem informou qual o destino do CEPAS - Certificado de Potencial Adicional Construtivo, que serão auferidos, nem especificou o destino dos mesmos. Desta forma, trata-se de um “cheque em branco” para o uso em regime de exceção de imensa área da cidade.

Registra-se que ainda o Estatuto da Cidade, no artigo 42A, acrescenta como conteúdo obrigatório do PDM, para os Municípios, incluído no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos – como é o caso de Salvador -, o dever de proceder ao mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Tal exigência foi incorporada a partir da Lei de Política Nacional de Defesa Civil (Lei 12.608/2012), e coloca o Município à protagonista na prevenção, mitigação, resposta e recuperação de desastres, consignando o dever deste ente federativo de elaborar o mapeamento das áreas de risco e do plano de prevenção e contingência¹⁶.

O Plano Diretor de 2016 não cumpre tal determinação legal, no que pese os graves problemas envolvendo riscos geológicos, que, no ano de 2015 fez duas dezenas de vítimas fatais nesta cidade. O último mapeamento das áreas de risco de Salvador foi realizado há mais de onze anos, necessitando urgentemente de atualização.

Reflete-se, ainda, que o conteúdo obrigatório do PDM não se restringe ao conteúdo mínimo previsto no artigo 42 do Estatuto da Cidade, já que os artigos 2, 39 e 40 trazem elementos importantes que também não podem ser negligenciados num Plano Diretor Municipal. Dentre estes estão os aspectos relativos à mobilidade urbana, regularização fundiária, impacto de vizinhança, plano de bairro, orçamento participativo e etc que não cabe aprofundamento nesse

15 A OUC - Centro Histórico compreende, além do Centro Histórico de Salvador, os bairros e localidades do Centro, Barris, Garcia, Tororó, Boa Vista de Brotas, Nazaré, Saúde, Santo Antônio, Comércio, Barbalho e Macaúbas, atinge cerca de 95.980 habitantes e a transformação estrutural do tecido urbano, incidindo em 1000 hectares. A OUC - Ribeira delimita além da Ribeira os seguintes bairros e localidades: Monte Serrat, Bonfim, Boa Viagem, Caminho de Areia, Roma, Mares, Calçada, Uruguai, Lobato, Massaranduba e Mangueira, atinge cerca de 178.818 habitantes e a transformação estrutural do tecido urbano, incidindo em 838 hectares. A OUC - Orla Atlântica refere-se aos bairros e localidades do Stiep, Costa Azul, Jardim Armação, Imbuí, Boca do Rio, Pituauçu e Patamares; atinge cerca de 113.166 habitantes e a transformação estrutural do tecido urbano, incidindo em 2000 hectares;

16 Art. 22, que insere o artigo 3 - na Lei 12.340/2010.

estudo. Sustenta-se que um Plano Diretor, por coerência lógica deverá ter o máximo possível de medidas necessárias para materializar as diretrizes do Estatuto da Cidade. Ocorre que o PDM de Salvador, não atende nem as exigências do artigo 42 do Estatuto da Cidade, regulamentado pela Resolução 34/2005 do CONCIDADES. Não detendo assim capacidade de materializar, no mundo real, os cinco pilares básicos do Estatuto da Cidade.

O PLANO DIRETOR DE SALVADOR (LEI N 9.069/2016): A IMAGEM E SEMELHANÇA DOS AGENTES IMOBILIÁRIOS

O Município de Salvador aposta na governança empreendedorística e visando atrair investimentos, flexibiliza a legislação urbanística deliberando múltiplos espaços para Operações Urbanas Consorciadas OUC, identificando possíveis “nichos” de mercado que tem capacidade de atração de capital (Orla Marítima e Centro Histórico). Ocorre que a Operação Urbana Consorciada, OUC, foi mais um instrumento de política urbana apropriado pelo setor empresarial, de modo desvirtuado da sua função principal. Isto é claro quando se observa que mais de 1/3 do território continental do Município de Salvador, o que abrange cerca de trinta e um bairros da cidade, foram delimitados em três grandes áreas, OUC-1, OUC-2 e OUC-3.

O projeto para as três grandes áreas foi elaborado pela empresa Odebrecht, a partir de projeto de Manifestação de Interesse Privado (MIP) destinado à Prefeitura Municipal do Salvador, conforme informações do Poder Executivo Municipal, sem que houvesse a participação do poder público e da sociedade civil no processo de elaboração e na finalização do projeto. No decurso do processo de elaboração do PDDU de 2016, não foram apresentadas justificativas técnicas, políticas e sociais, e nem se quer o conteúdo do Projeto foi apresentado à sociedade civil, portanto, não se sabe qual a sua finalidade social. De certo, os fatos mencionados consistem em risco para o planejamento urbano, para a cidade, e principalmente, para os cidadãos soteropolitanos.

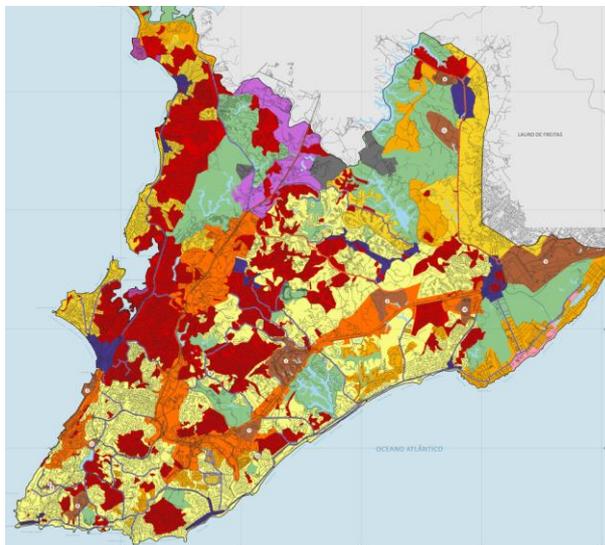
Dentre os fatos prejudiciais mais negativos para a coletividade, ocorridos no Plano Diretor de Salvador de 2016, encontra-se a alteração do Zoneamento da Cidade, com a ampliação do Coeficiente de Aproveitamento. Verifica-se que significativa porção territorial edificável da cidade foi estabelecida como Zona ZPR-3. A Zona Predominantemente Residencial-3 é uma tipologia de alta densidade construtiva e demográfica, que compreende edificações com padrão vertical de grande porte, destinados a usos residenciais, bem como outros usos, desde que compatíveis com o uso residencial. Múltiplas áreas do território municipal, mesmo sem ser compatíveis com as características e parâmetros estabelecidos, foram enquadradas como ZPR-3, e assim, passaram a permitir altos padrões de densidade construtiva e demográfica. Sendo que, o Coeficiente de Aproveitamento é calculado por densidade de lote, quando não há um banco de dados que contenham as informações necessárias para este cálculo, tornando inviável aferir o aproveitamento adequado à capacidade de suporte existente.

A ZPR-3 tem como principal “incentivo mercadológico” os Coeficientes de Aproveitamento que foram previstos: CAMín. (mínimo) de 0,30; CAB (básico) de 1,50 e CAM (máximo) de 3,00 (conforme o Quadro 01 do Anexo 02 da Lei nº 9.069/2016). Algumas áreas da Cidade, a exemplo de espaços lindeiros a algumas avenidas, tiveram os valores dos seus coeficientes majorados em até três vezes, ou seja, triplicou-se a permissividade para o uso e a ocupação do solo nestas áreas.

Para completar, na ZPR-3, assim com na ZPR 1 e 2, foi permitido um índice de ocupação de 50%, com pontual exceção para lotes menores que 250 m². O aumento do potencial construtivo de 20 % para 50%, sem aferição dos impactos urbanísticos que gerarão, somado ao referido Coeficiente de Aproveitamento, para a maior extensão territorial do Município, trará consequências negativas

muito graves para a cidade, que se projetarão para as próximas décadas, quiçá nos próximos cem anos.

Figura 1: Mapa extraído da nova LOUOS, Lei 9.148/2016.



Tal inserção no PDDU de 2016 tem nitidamente a intenção de beneficiar os proprietários fundiários e é bastante prejudicial para a cidade, porquanto aumenta o valor da terra urbana, já que é diretamente proporcional ao coeficiente de aproveitamento. Assim, com esta “cartada”, todos os terrenos situados na ZPR-3 foram extremamente valorizados, afastando da possibilidade de uso a classe popular, e ampliando a periferização da Cidade.

Pertinente a Orla Atlântica, local de grande interesse, “menina dos olhos” que desde o PDDU de 2004, o poder público e o mercado imobiliário ansiavam pela sua verticalização. Obtiveram sucesso no PDDU de 2016, que dá sinal verde para a ampla verticalização. Algumas áreas desta Orla também foram enquadradas como ZPR-3, e ainda contam uma permissividade para superar o limite de gabarito em até 50% (cinquenta por cento), mediante pagamento de potencial construtivo até o CAM. Soma-se ainda a esta nova permissibilidade, a diminuição do controle do sombreamento da praia com a ampliação do período em uma hora - antes era das 8 horas às 15 horas e agora é das 9 horas às 15 horas-, agravando o risco de danos ecológicos puros e danos morais coletivos irreparáveis, ante o comprometimento do clima e da paisagem.

A ampliação do coeficiente de aproveitamento e do potencial construído soma-se ainda o fato de que as Zonas Exclusivamente Uniresidenciais que eram destinadas exclusivamente ao uso uniresidencial até o PDDU de 2008, tornaram-se uma subzona da Zona Predominantemente Residencial, que admite o uso predominantemente uni e multiresidencial, dentre outros, permitindo a alteração do uso e, conseqüentemente, da ocupação do solo, suprimindo a garantia de proteção legal para a manutenção do adensamento populacional e construtivo existente — padrão horizontal de ocupação. Mais uma significativa transformação estabelecida sem que fossem realizados estudos técnicos que comprovassem a viabilidade para esta permissão, com grave risco à mobilidade urbana, à qualidade ambiental e ao êxito das novas centralidades. Pontue-se uma tendência urbanística ao uso diversificado, sobretudo ao uso misto, contudo, a previsão e aplicação não pode ser feita com base no “achismo”.

Seguindo a proposta de beneficiar os agentes imobiliários, o PDDU de 2016 promoveu a alteração no Macrozoneamento, que tornou mais de 4.842,91 ha de áreas integrantes da Macrozona de Proteção Ambiental (PDDU de 2008, Lei nº 7.400/2008) em Macrozona de Ocupação Urbana, suprimindo os critérios e parâmetros de proteção e conservação de áreas ambientalmente sensíveis da Cidade, substituindo-os por uma permissão para o processo de urbanização, através do uso e da ocupação intensiva do solo para fins “urbanos”. No entanto, nenhum estudo técnico adequado para proceder com tal alteração foi realizado, no final do processo, apenas as diretrizes do minucioso Plano Urbanístico do Vetor Ipitanga, realizado por consultoria externa, com a chancela e participação direta da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo do Estado, contando com intensa participação popular, foram incluídos no Plano Diretor.

Objetivamente, a redução da proteção ambiental e o aumento da ocupação urbana visam favorecer os proprietários das terras, onde houve esta alteração; os agentes imobiliários, que poderão usufruir de maior permissividade para o uso e ocupação do solo, ainda se valendo dos benefícios mercadológicos “ambientais” daquelas áreas; a gestão pública municipal se beneficia com a majoração dos recursos auferidos pela arrecadação tributária dos serviços e com o atendimento a determinados interesses empresariais; mas a Cidade perde os seus espaços e recursos naturais, assumindo os riscos de prejuízos materiais coletivos e difusos a coletividade.

O anseio de beneficiar uma faixa dos agentes imobiliários levou a implantação ainda de duas vias expressas onde já existe uma, a Avenida Luiz Vianna Filho (Av. Paralela), quais sejam, Avenida do Atlântico e Linha Viva. A primeira, também conhecida como Via Atlântica, interligará a Avenida da Paz a Av. Nova Esperança (Estrada do Currallinho), com o traçado viário que gera danos graves e irreparáveis ao meio ambiente natural, beneficiará os proprietários das terras, localizadas lindeira ou próximas a via, com a valorização dos imóveis, e beneficiará o setor empresarial, com a alteração do uso e da ocupação do solo lindeiro ou próximo à via.

A segunda via referida a ser implantada, Linha Viva, via expressa pedagiada, exclusiva para veículos automotivos individuais (excluindo-se: transporte coletivo e bicicletas), construída na faixa de servidão da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), interligando a Região do Acesso Norte (BR-324) à Estrada CIA-Aeroporto (BA-524), com o traçado viário que impactará desde habitações de autoconstrução até condomínios estruturados, além de muitos hectares de vegetação de mata atlântica, em prol de atender os anseios e interesses privados, do setor empresarial e da população de classe mais alta — facilitando o acesso do centro de Salvador ao Litoral Norte.

Pontue-se que o novo Plano Diretor de Salvador traz uma maior permissividade para a utilização dos instrumentos do direito de construir, TRANSCON e OUTORGA, com o agravante de facultar o uso alternativo entre os instrumentos e em todas as áreas do Território Municipal, com exceção nas Áreas de Borda Marítima e em áreas “nobres”, que foram selecionadas, certamente, pela população que ocupa e pelo alto valor do solo.

Vale ainda grifar o enquadramento de algumas áreas e equipamentos urbanos importantes da Cidade, tais como: Centro Administrativo da Bahia, Arena Fonte Nova, Centro de Convenções, Parque Tecnológico, dentre outros; Zonas de Uso Especial, ZUE, tendo regime próprio definido em Plano Diretor específico, a ser elaborado posteriormente pelo poder público municipal. O que consistirá, na prática, numa espécie de “balcão” propício para tramitar negócios e interesses políticos e privados, já que não prevê diretamente a participação social. A alteração locacional de estruturas e equipamentos — a exemplo da desativação do Terminal de contêineres e o deslocamento da “nova Feira de São Joaquim e novo Mercado do Peixe” —, para área mais distante, objetivando viabilizar especificadamente algum tipo de projeto e intervenção no local,

até então desconhecidos pela sociedade, mas de acordo e em atendimento a proposta das Operações Urbanas Consorciadas, OUC 1 e OUC 2.

Por fim, é necessário registrar que, para as classes populares, o PDDU 2016 de Salvador prevê **APENAS** a delimitação de 234 Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS -, e estabelece que todas as edificações das ZEIS concluídas até a publicação da Lei serão regularizadas para fins urbanísticos, com exceção das áreas não urbanizáveis. Contudo, não prevê horizonte temporal para os projetos urbanísticos e previsão orçamentária de futuros investimentos. Desta forma não atende, em caráter inicial, ao ideal de que a ZEIS deixe, num médio espaço de tempo, de ser ZEIS, passando a existir como um “bairro normal”, com serviços, equipamentos e amenidades, já que não oferta perspectivas concretas para esta transição. Acentua-se que não foram previstas, para a “Salvador precária” investimentos viários ou obras significativas. O único ganho (a princípio assegurado) é a impossibilidade de remoções, e a perspectiva da regularização fundiária meramente fundiária, como o Município tem feito através do programa Casa Legal¹⁷.

Para concluir, é imprescindível abordar as ZEIS em vazios, este instrumento urbanístico foi concebido para que o poder público pudesse “brigar” legitimamente com o setor imobiliário por áreas com boa infraestrutura para a habitação popular, fazendo um enfrentamento da segregação sócioespacial. Ocorre que quase a totalidades das ZEIS previstas estão em áreas sem infraestrutura e próximas das ZEIS ocupadas, em uma lógica de sua ampliação. Tal postura demonstra nitidamente a preocupação em não descontentar os proprietários fundiários e congelar o atual quadro de Salvador como uma das cidades, desigual injusta e segregada do país.

CONCLUSÃO

A capital soteropolitana, ícone da segregação sócioespacial e racial, o novo PDDU de Salvador reflete a moldura de produção capitalista do espaço, e promove uma nova normatização seletiva dos instrumentos urbanísticos, viabilizando a aplicação apenas dos que interessam ao setor imobiliário, e guardam uma nítida natureza negocial, gerencial, ou arrecadatória, a exemplo da Outorga Onerosa da transferência do direito de construir e da OUC (Operação Urbana Consorciada), este sem escala e precedente, selecionando espaços potenciais e estratégicos com vistas ao máximo lucro, sem pretensão de universalização ou atendimento das demandas urgentes da população, pautando-se pela exigência da oferta. Já os instrumentos de combate à retenção imobiliária, foram tornados inócuos ante a ausência da adequada espacialização no território que permitisse o rastreamento dos imóveis inutilizados e subutilizados que necessitavam de prévio diagnóstico sistematizado contendo os padrões urbanísticos, a estrutura fundiária, a tipologia das ocupações, as simulações de possíveis enquadramentos e, especialmente, os dois critérios principais do planejamento: a capacidade de suporte da infraestrutura e a densidade demográfica e habitacional.

¹⁷ Consiste em um projeto da Prefeitura Municipal que visa regularizar a posse de terra de trinta mil famílias em Salvador no período de quatro anos através da concessão real de direito de uso. Reduz-se, entretanto, a um programa de regularização formal, documental, sem a adoção de um projeto urbanístico subjacente para a melhoria da qualidade de vida da população, como exige a Lei 11.977/2009, artigo 46 c/c artigos 51 e 54.

O PDDU de Salvador negligenciou os estudos técnicos que deveriam iluminar suas intervenções, espacializações e contextualizações levando em consideração às experiências particulares da primeira capital do país, porquanto, baseou-se em estudos técnicos elaborados em 1999 e em 2002. Tal falha impossibilitou os rebatimentos dos instrumentos urbanísticos no território exigidos pelo artigo 42 do Estatuto da Cidade e a resolução 34 do CONCIDADES. Dessa forma, deixa de atender requisitos mínimos expressos e explícitos do PDDU. A multicitada Lei nº 9069/2016 também deixa de contemplar requisitos obrigatórios e inerentes ao planejamento, pois não elenca metas e nem estabelece horizontes temporais, impedindo a sua implementação o controle social e também a própria razão de ser do planejamento. Ou seja, em muitas de suas passagens, o planejamento é marcado pela falta estratégia própria com metas específicas, relevantes, alcançáveis, mensuráveis, expressas no tempo para a terceira maior cidade do País e que tornem possível a entrega real do planejamento à sociedade, de forma contínua, passo a passo, com estabelecimento de medidas de médio longo e curto prazo.

Para tornar o futuro soteropolitano mais incerto, os instrumentos urbanísticos pecam por ausência de aplicabilidade, não sendo estabelecido um prazo para a elaboração e implementação das leis específicas que deverão regulamentá-los. Repita-se, por importante, o péssimo precedente histórico do PDDU de 2008, onde foram regulamentados os instrumentos urbanísticos negociais, menosprezando a necessidade de regulamentação dos instrumentos de combate da especulação imobiliária e da regularização fundiária e da produção de habitação, bem como os relacionados com a democratização e transparência das decisões.

Em suma, a atualização do PDDU de Salvador trata-se em verdade de uma normatização seletiva, almejando mudanças seletivas, visando propiciar lucros seletivos com o foco em cinco alterações principais: as três operações urbanas consorciadas com suas normas de exceção a serem decididas casuisticamente em futura Lei; a verticalizações da Orla Atlântica – antigo anseio do setor imobiliário e área de expansão da “Salvador Moderna” por sua privilegiada localização, com o agravante da permissibilidade de sombreamento das praias -; aumento do potencial construtivo, em aproximadamente 40% do território da cidade que levará a um processo de verticalização como um todo (ZPR3); redução da área de proteção ambiental em, aproximadamente, quatro mil e quinhentos; por fim, duas novas vias, a Linha Viva pedagiada, e a via Atlântica que favorece um determinado proprietário fundiário.

Quanto à participação, precisamos refletir e estudar metodologias para as audiências públicas, pois as que foram promovidas pelo Poder Público mostraram-se inaptas à capacitação e discussão de conflitos, reduzindo-se a espaços de transmissão de poucas informações e reclamações das mazelas da cidade, em um espaço de *violência simbólica*, porquanto não dá voz e vez aos participantes das classes populares e minorias em um ambiente hierárquico, técnico, que os inibe.

Faz-se necessário uma reação de base popular a fim de exigir o cumprimento do Estatuto da Cidade e com a bandeira do “Direito à Cidade” que une os multifracionados trabalhadores vítimas da espoliação urbana. Registra-se que não é no campo do Direito exclusivamente que se deve exigir o cumprimento pelo PDDU, dos princípios consagrados do Estatuto da Cidade, este é apenas um dos caminhos que deve ser trilhado. O campo mais apropriado, entretanto, é o da luta social-política não podendo os movimentos sociais ficarem imobilizados pela teia jurídica, e sim engendrar ações multi-escalares e naturalizar o conflito.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Planejamento urbano e plano diretor no contexto de gestão democrática pós Estatuto da Cidade**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, Fórum, ano 1, nº 1, jul-dez, 2015, p. 33 – 49;
- BOURDIEU, Pierre. .Efeitos do Lugar – In BOURDIEU, P. (Org.). **Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997, pp.159 a 166.
- _____. **Economia das Trocas Simbólicas**, São Paulo: Perspectiva, 1998.
- CARDOSO, Adauto Lucio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. In: NATAL, Jorge (org.). **Território e Planejamento**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p.591 – 606.
- CARDOSO ;VAINER;SOUZA E SANTOS,2010. **Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de Carvalho; Pereira, Gilberto Corso. **Salvador como negócio**. pp.47-84. In. Metrôpoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador/ Organizado por Inaiá Maria Moreira de Carvalho.et. All.- Salvador: EDUFBA,2014.351.p.
- HAUENSCHILD, Carl; BRASILEIRO, Gabriel. Parecer técnico sobre o projeto de lei nº 396/2015, revisão do plano diretor de desenvolvimento urbano do Município do Salvador- Bahia. 2016. Disponível no Inquérito Civil sob o SIMP nº 003.0.79857/2014.
- JUNIOR, Nelson Saule. Estatuto da Cidade – instrumento de reforma urbana. In: BRASIL. Fórum Nacional de Reforma Urbana. **Instrumentos de democratização e gestão urbana**. Jan. 2002. p. 07-25.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Luiz. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; ADAUTO, Luiz Cardoso (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/ Fase, 2003. p. 103-118.