

Hortênsia Gomes
Ordep Serra
Débora Nunes
ORGANIZADORES

Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

CONSTRUINDO NOVAS
POSSIBILIDADES



Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

CONSTRUINDO NOVAS
POSSIBILIDADES

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor João Carlos Salles Pires da Silva

Vice-reitor Paulo Cesar Miguez de Oliveira

Assessor do Reitor Paulo Costa Lima



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Diretora Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

Conselho Editorial

Alberto Brum Novaes

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Niño El Hani

Cleise Furtado Mendes

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

José Teixeira Cavalcante Filho

Maria do Carmo Soares de Freitas

Maria Vidal de Negreiros Camargo

Hortênsia Gomes
Ordep Serra
Débora Nunes
ORGANIZADORES

Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

CONSTRUINDO NOVAS
POSSIBILIDADES

Salvador
EDUFBA
2019

2019, autores.

Direitos para esta edição cedidos à Edufba.

Feito o Depósito Legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Capa e Projeto Gráfico Gabriel Cayres

Revisão e normalização Tikinet

SISTEMA DE BIBLIOTECAS – UFBA

Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano : construindo novas possibilidades / Hortênsia Gomes, Ordep Serra, Débora Munes (organizadores).- Salvador: EDUFBA, 2019.

347 p. (Salvador e Região Metropolitana: desafios)

ISBN: 978-85-232-1835-5

1. Planejamento urbano - Salvador (BA). 2. Política urbana - Salvador (BA). I. Gomes, Hortênsia. II. Serra, Ordep. III. Munes, Débora.

CDD - 711.4098142

Elaborada por Evandro Ramos dos Santos CRB-5/1205

Editora afiliada à



Editora da UFBA

Rua Barão de Jeremoabo

s/n – Campus de Ondina

40170-115 – Salvador – Bahia

Tel.: +55 71 3283-6164

www.edufba.ufba.br

edufba@ufba.br

SUMÁRIO

- PREFÁCIO**
- 7 **Por debaixo do plano: o PDDU de Salvador e seus desvios:
Introduzindo análises críticas**
Ordep Serra e Débora Nunes
- 19 **Cidade de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano**
*Glória Cecília Figueiredo, Nayara Cristina Rosa Amorim
e Taiane Moreira*
- 59 **O "Novo PDDU de Salvador" e a (não) observância das exigências
legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação
de instrumentos de defesa da função social da propriedade**
Daniel Maciel Marques
- 109 **Entre a pedagogia e a burocracia da participação: notas sobre a
(não) participação popular e a (im)possibilidade de controle social
no Plano Salvador 500**
Débora Nunes e Marina Teixeira
- 155 **PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade**
Hortênsia Gomes Pinho
- 199 **Padrões de acessibilidade, processos espaciais e Rede Integrada
de transporte de alta capacidade, na Região Metropolitana de
Salvador, Brasil**
Juan Pedro Moreno Delgado e Jamille Almeida Brito

- 231 **Operações urbanas consorciadas e manifestações de interesse privado em Salvador: o regramento da cidade de exceção**
Thaís Rebouças e Laila Nazem Mourad
- 257 **Águas urbanas e saneamento básico no PDDU 2016: da letra da Lei à necessidade de efetiva implementação**
Luiz Roberto Santos Moraes
- 303 **Planejar a cidade com o clima pensando no conforto ambiental e nas mudanças climáticas: a metodologia do Mapa de Clima Urbano**
Jussana Nery, Tereza Moura e Telma Andrade
- 343 **Sobre os autores**

PREFÁCIO

Por debaixo do plano: o PDDU de Salvador e seus desvios: introduzindo análises críticas

*Ordep Serra
Débora Nunes*

Esta é a primeira publicação de uma série destinada a discutir a problemática urbana da mais antiga capital brasileira e da região que ela centraliza, sua área de influência mais imediata. *Salvador e Região Metropolitana: desafios* será o nome da série agora inaugurada. Para sua produção, decidiram colaborar peritos em diferentes especialidades: urbanistas, sociólogos, ecólogos, engenheiros, arquitetos, juristas, economistas, antropólogos, geógrafos e outros, todos com vasta experiência de pesquisa na área em apreço e acostumados ao diálogo interdisciplinar, ao debate político, à atuação em defesa da cidadania e do interesse público. É sua intenção produzir análises, informes técnicos, pareceres, ensaios, documentos que esclareçam os cidadãos interessados, ajudem a formar massa crítica sobre o assunto e forneçam subsídios capazes de favorecer a abordagem dos problemas da metrópole baiana. Esperam assim fomentar o traçado de políticas hábeis para equacionar tais

problemas, respeitando sempre os anseios de participação da sociedade civil em processos de gestão democrática.

O primeiro livro da série destina-se, como indica seu título, à abordagem crítica do PDDU de Salvador, com um exame do modo como ele foi elaborado e também com propostas para a superação de suas deficiências e distorções. Os autores estão convictos de que o exame rigoroso desse caso há de ser útil a quem se interessa pela análise da política urbana em prática em nosso país. Em particular, esperam contribuir para a discussão dos vários problemas atinentes aos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) produzidos no Brasil, promovendo a reflexão sobre a forma como eles vêm sendo concebidos e implantados. Também por isso não se limitam, neste livro, a apontar os vícios, as falhas e lacunas do diploma legal criticado, ou a indicar os elementos válidos de seu conteúdo, ou a ponderar sua aplicabilidade: encaminham propostas e sugerem procedimentos mais adequados à produção e implementação de um plano consequente, de fato acorde com o que preconizam a Constituição Federal do Brasil e o Estatuto da Cidade.

O processo de elaboração do PDDU de Salvador, por si só, representa matéria digna de análise e reflexão: destaca um drama social cujo alcance requer exame atento de quem se interessa pelo estudo da questão urbana e das lutas por cidadania no Brasil nas últimas décadas do século passado e no início deste novo milênio. Não hesitamos em dizer que este livro tem valor histórico: ele expõe uma história que, sem os ensaios nele contidos, poderia ficar oculta e fazer-se quase incompreensível a quem no futuro se propusesse a estudar de que modo e por que ela desembocou em um resultado tão esdrúxulo como veio a ser o Plano Diretor Municipal soteropolitano aprovado em 2016. O pesado silêncio oficial sobre o assunto esconde o que efetivamente ocorreu: encobre os múltiplos embates travados entre, de um lado, o aparato de governo do município e, de outro, a sociedade civil organizada de Salvador. Quisera o *establishment* fazer passar por realidade a mera aparência de um processo democrático; quisera lançar no olvido os graves questionamentos de juristas eminentes e encobrir o debate ainda aberto nessa esfera a propósito do Plano imposto. Os propositores do famigerado PDDU de Salvador desejam esquecer que ele foi tornado lei apesar da franca oposição de amplos setores da população soteropolitana. Não podem negar que o reprovaram entidades as mais respeitáveis, desde a Federação de Associações de Bairros de Salvador (FABS) até o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), departamento da Bahia. Resulta

impossível esconder que esse PDDU foi condenado por um amplo conjunto de urbanistas, de técnicos, de pesquisadores, de cientistas sociais, arquitetos e engenheiros especializados no estudo da configuração da metrópole baiana, de sua dinâmica e de seus problemas.

A propósito deste último ponto, vale lembrar um fato notável. Em 2016, quando o executivo municipal divulgou o Projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara dos Vereadores de Salvador, técnicos ligados ao Fórum A Cidade Também é Nossa – que reúne mais de trinta entidades, entre ONGs, associações profissionais e movimentos sociais soteropolitanos –, elaboraram um documento intitulado “Os 21 pecados capitais do Projeto de Lei do PDDU de Salvador”, de que deram conhecimento aos participantes de um seminário realizado no Ministério Público do Estado da Bahia, entre eles muitos edis. Na relação dos “pecados” assinalados no documento, não faltam descabros dos mais cabeludos. Pois bem: lendo o texto do PDDU aprovado pelos vereadores e sancionado pelo prefeito, tornado assim Lei Municipal nº 9.069, de 30 de junho de 2016, é fácil constatar que ele incorporou os vícios do referido projeto e acrescentou-lhes mais alguns. A demonstração dessas falhas, lacunas e distorções é rigorosamente feita nos estudos contidos neste livro.

Basta dizer, neste prefácio, que o PDDU ora vigente em Salvador só pode ser chamado de “plano” com muito boa vontade: não define metas nem estabelece prazos para seu cumprimento, não estima os recursos necessários para que elas sejam alcançadas, nem alinha as estratégias adequadas a esse fim. Tampouco define prioridades. Sequer estabelece com clareza as diretrizes urbanísticas que se pretende imprimir ao processo de desenvolvimento supostamente visado. Projeta-se para períodos exíguos: quatro, oito e 35 anos, períodos propostos como correspondentes a curto, médio e longo prazo. Carece de base técnica efetiva: tendo descurado a avaliação crítica dos PDDU de 2004 e 2008, seus elaboradores sequer atualizaram os dados de que se valeram. Embora pareça incrível, o fato é que não fizeram qualquer coleta de dados primários: recorreram a dados inteiramente defasados e os empregaram sem tino crítico. A equipe que realizou estudos técnicos para o chamado Plano Salvador 500, anunciado como fonte estratégica do PDDU, foi paga e não entregou o trabalho previsto em contrato.

A ausência de uma análise apurada dos PDDU anteriores teve efeitos perversos, segundo era previsível. Quando incorpora elementos de propostas passadas, o novo Plano desconsidera o histórico de eficácia das normas que

recapitula, ou seja, não examina os efeitos de sua edição em termos práticos, no período de vigência já cumprido: não procura saber se produziram resultados positivos ou se apenas se reduziram a letra morta. Cópia às cegas, em suma. Essa omissão revela um descompromisso com o real planejamento, que existe para orientar a gestão urbana e garantir à cidadania o controle social sobre os destinos da cidade. Trata-se de negligência profissionalmente reprovável e moralmente indefensável: consagra um faz de conta. Agindo desse modo, a equipe responsável demonstrou não ter levado a sério seu trabalho.

Não é só. Há outros problemas. O novo PDDU soteropolitano não dá conta da articulação de planos setoriais que deveriam ser coordenados e inter-relacionados no seu texto. Sem dúvida alguma, essa desconexão terá consequências negativas para o planejamento urbano de Salvador, coisa que já acontece.

Importa sublinhar o defeito que compromete estruturalmente o dito Plano: conforme já indicamos, ele não define metas nem as dimensiona segundo indicadores quantitativos e qualitativos claros, muito menos fixa os prazos correspondentes a cada uma delas. As consequências são graves: ao cabo, o improvisado PDDU inviabiliza o controle social de sua execução e impossibilita a participação da sociedade na gestão do desenvolvimento da urbe. Desobedece, assim, ao que determinam o parágrafo 4 do artigo 40 do Estatuto da Cidade e os parágrafos 181 e 182 da Constituição Federal.

Os propositores da lei em questão não levaram em conta o imperativo prático e lógico de tornar exequíveis os objetivos nela retoricamente proclamados: o documento não diz em lugar algum como o plano que traça será financiado e quase nunca define a instância técnica responsável por sua execução. Há mais: como em sua preparação não foram delineados cenários estratégicos a fim de projetar futuros plausíveis para a urbe até os marcos temporais eleitos, e como tampouco se efetuou simulação capaz de contrapor alternativas elegíveis face a um curso inercial de evolução previamente calculado, deixou-se no vácuo a fundamentação do *decision-making*, em ampla medida tornado aleatório, entregue ao puro capricho. A quem favorece uma liberdade de ação dessa envergadura na gestão da cidade? Sem dúvida, àqueles que sempre tiveram suas prioridades atendidas à revelia da maioria da população, como fica claramente demonstrado neste livro, principalmente no seu quarto capítulo.

Não ficam por aí as falhas e embaraços do PDDU que se aprovou em 2016 para a capital baiana. Faltou ao documento a perspectiva de uma abordagem

sistêmica dos ambientes econômico, político, tecnológico, social e ecológico de Salvador. A rigor, não foram consideradas as óbvias implicações da posição nuclear dessa cidade na sua região metropolitana, sua articulação com o conjunto do país e suas ligações com o campo internacional. O documento sequer se refere ao papel de diferentes instâncias governamentais que interferem no campo nele visado. Em especial, seu texto ignora intervenções de amplo alcance, em curso ou projetadas, do Governo do Estado da Bahia na cidade de Salvador e seu entorno: deixa de considerar projetos que prometem afetar profundamente a estrutura urbana dessa capital.

Causa espanto o descompromisso gritante do dito Plano com as questões ambientais: sequer leva em consideração as transformações aceleradas decorrentes das mudanças climáticas induzidas pelo aquecimento global. O fato de ser Salvador uma cidade litorânea, uma península, implica consequências nada desprezíveis em um momento em que estudos sérios mostram a elevação inexorável dos oceanos, fenômeno já incipiente. Como ficará Salvador, como ficarão suas bordas marítimas com a aceleração do derretimento das geleiras e o aquecimento das águas, fator de dilatação do volume oceânico? Quais as áreas da cidade que poderão ser submersas e em que tempo? Nada disso foi considerado. No tocante ao meio ambiente, o PDDU só interfere de modo negativo: reduz as áreas de proteção ambiental e cria óbices severos ao conforto ambiental urbano, pois induz graciosamente a verticalização da orla da cidade e permite o sombreamento das praias.

Causa espécie, também, verificar que esse PDDU não encerra orientações, diretrizes operacionais ou indicações de qualquer natureza no sentido de fomentar programas, projetos e iniciativas voltadas para deter o violento processo de segregação cujo incremento tem-se verificado em Salvador nos últimos tempos. Significativamente, seu texto não estabelece cautela nem preconiza medidas que impeçam ou limitem a gentrificação: não cuida de tolher a expulsão de populações pobres de áreas consolidadas que se valorizam, antes deixa livre curso a esse processo e até mesmo o estimula. Ignora, assim, os ditames da justiça social assinalados no artigo 39 do Estatuto da Cidade e no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal. Bem ao contrário, trata de forma elusiva, sem lhe dar a necessária ênfase, a função social da propriedade.

Essas e outras lacunas, além de algumas distorções muito sérias que viciam o PDDU em tela, são expostas, demonstradas e analisadas nos estudos

reunidos neste livro. Elas mostram também que vem de longe a história dos embates entre o governo e sociedade civil soteropolitana em torno do Plano Diretor Municipal. Evocam-na diferentes estudos contidos neste volume, em particular os que correspondem aos capítulos 1, 3 e 4. Sua leitura torna claro que esse PDDU, tanto quanto os propostos anteriormente para Salvador, não foi pactuado como deveria ser entre os diferentes segmentos da população da cidade. Deu-se o contrário. A clara intenção de privilegiar o setor imobiliário, a resistência tenaz ao planejamento participativo e o descaso para com os preceitos tanto da Constituição Federal como do Estatuto da Cidade marcaram todo o processo de elaboração do diploma legal em apreço. Esses fatos levaram movimentos sociais, ONGs e o Ministério Público a judicializar o PDDU por mais de uma vez. O governo do município obstinou-se, porém, em manter a atitude, chegando até a tergiversar em face de determinações judiciais; por último conseguiu, com uma estratégia sinuosa de dissimulação, dar ao novo PDDU, em larga medida, conteúdos que antes foram impugnados. Este livro o mostra bem.

O primeiro capítulo encerra o ensaio “Cidade de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano”, da lavra das urbanistas Glória Cecília Figueiredo, Nayara Cristina Rosa Amorim e Taiane Moreira. Trata-se de um estudo “panorâmico”, rigoroso e bem fundamentado, que começa por uma apreciação da linha de política urbana tornada hegemônica nos países latino-americanos e especialmente no Brasil contemporâneo, em consonância com os ditames da perspectiva capitalista neoliberal, resultando na acentuação do chamado urbanismo corporativo, que ganhou novo corpo a partir da primeira década deste século. Em seguida, as autoras colocam em questão os planos diretores implantados no país, em especial sua geração pós-Estatuto da Cidade, e examinam sua reconfiguração nos termos do chamado “planejamento estratégico”. A partir dessas considerações, procedem ao exame do Plano Diretor de Salvador, que analisam e criticam com ênfase na discussão do injustificável e leviano macrozoneamento nele consumado.

O título do segundo capítulo, “O ‘Novo PDDU de Salvador’ e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade”, diz precisamente o que ele contém, sem qualquer exagero ou falha: o jurista Daniel Maciel Marques mostra com absoluta clareza a escandalosa inobservância das exigências legais de base técnica e conteúdo mínimo do

novo PDDU de Salvador, expondo de modo irrefutável o desrespeito nele consumado à Constituição Federal, ao Estatuto da Cidade e à Lei Orgânica do Município. A demonstração é rigorosa, detalhada, competente, exaustiva. Não deixa margem a dúvidas quanto a esse descabro.

No capítulo terceiro, “Entre a pedagogia e a burocracia da participação: notas sobre a (não) participação popular e a (im)possibilidade de controle social no Plano Salvador 500”, as arquitetas urbanistas Débora Nunes e Marina Teixeira rompem a camuflagem com que se tentou encobrir a falta de participação popular na elaboração do dito Plano, analisando e desnudando a estratégia de falseamento que a eludiu. Mostram como a sociedade civil organizada e o Ministério Público do Estado da Bahia reagiram, tomando a iniciativa de constituir, de forma inédita, uma equipe técnica de acompanhamento, o Participa Salvador, que procurou dar a conhecer à cidadania soteropolitana o processo de elaboração do malogrado Plano Salvador 500 e do PDDU. Como se vê nesse estudo, enquanto envidava esforços no sentido de viabilizar a participação popular sistematicamente obstruída por que deveria promovê-la, a equipe do Participa Salvador produziu elementos teóricos e metodológicos destinados a melhorar o PDDU. Mas suas contribuições foram sistematicamente ignoradas pela equipe responsável pela elaboração do Plano de 2016. As autoras também propuseram, de forma detalhada, uma metodologia de participação popular capaz de tornar-se uma alternativa para a superação do autoritarismo e do elitismo que têm caracterizado o Plano de Salvador nas últimas duas décadas.

O quarto capítulo, “PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade”, encerra um alentado estudo da promotora Hortênsia Gomes Pinho. Nele, a autora demonstra, com grande riqueza de dados, a tese enunciada no título. Começa evocando o Movimento Social de Reforma Urbana e os avanços que este promoveu ao preconizar a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, definindo princípios depois incorporados à Constituição Federal de 1988. Como ela recorda, viu-se então atribuída aos municípios a responsabilidade de implementar a referida meta e, com isso, fez-se imperativo ressignificar os Planos Diretores Municipais Urbanos, a ser concebidos numa perspectiva bem diversa da consagrada nos “anos de ferro”, quando um viés tecnocrático (e autocrático) prevalecia na sua elaboração. Todavia, o novo modelo, regulamentado e constitucionalizado pelo Estatuto da Cidade seria logo objeto de sistemática reação por parte de segmentos poderosos,

inconformados com a perda da total hegemonia na definição da política urbana. No conflito entre proprietários de terra empenhados na busca de mais-valia urbanística e a população de baixa renda (para quem prevalece o valor de uso desse bem), dá-se, como lembra a autora, a interferência do mercado imobiliário, que no Brasil tem confrontado com êxito o poder público. Nas últimas décadas, seus interesses acabaram prevalecendo – mais uma vez –, em detrimento da maioria da população. Traçado esse quadro geral, Hortênsia Gomes Pinho parte da abordagem de Pereira e Carvalho (que em um estudo já clássico sobre Salvador mostram-na composta de três “cidades” diferentes) para esboçar um exame sucinto, mas acurado, da história do planejamento urbano nessa metrópole. Aborda, então, o processo de elaboração do novo PDDU de Salvador, acusando a ficção de participação popular então encenada, ao mesmo tempo que rememora a reação tanto da sociedade civil como do Ministério Público. Descreve ainda, em linhas gerais, a forma atropelada e rocambolesca como o projeto foi “discutido” e aprovado na Câmara dos Vereadores soteropolitana. Seus esclarecimentos sobre o que deve ser um PDDU deixam evidente a contrafação desse no caso de Salvador: mostra as deformações que a Lei Municipal no 9.069, de 30/06/2016 incorporou, ao privilegiar de maneira escandalosa o setor imobiliário e os grandes proprietários de terras urbanas.

Segue-se a esse um ensaio muito substancioso da autoria de dois dos mais reputados especialistas em mobilidade urbana atuantes em Salvador, a cujos graves problemas nesta área eles têm dedicado pesquisas sistemáticas, fundamento de análises criteriosas. O estudo que Juan Pedro Moreno Delgado e Jamille Almeida Brito apresentam no Capítulo 5 deste livro, “Padrões de acessibilidade, processos espaciais e Rede Integrada de transporte de alta capacidade, na Região Metropolitana de Salvador, Brasil”, comporta uma avaliação do desempenho do transporte público coletivo por ônibus na Região Metropolitana de Salvador (RMS). Envolve uma avaliação feita mediante um índice de acessibilidade gravitacional para viagens por motivo de trabalho, no pico da manhã. Em seu estudo, esse indicador foi espacializado com vistas a destacar localizações hierarquizadas em relação a outras em termos de acessibilidade, pois, como lembram os dois peritos, já foi demonstrado cientificamente que as condições de acessibilidade influenciam os padrões de mobilidade nas urbes. Os autores confrontaram criteriosamente o mapa de acessibilidade assim elaborado com os mapas de demanda por transporte

coletivo, os mapas de padrões de ocupação urbana recente e os pertinentes à Rede Integrada de Transporte de Alta Capacidade (ainda em construção para a RMS). Desse modo, verificam que em Salvador o modelo de cidade dispersa poderá vir a consolidar-se num futuro próximo, caso antes não sejam feitas intervenções estratégicas no tocante a dois tópicos, a saber: ao processo de produção do uso do solo disperso e à lógica atual de implantação da oferta de transporte público de alta capacidade na metrópole. Conforme argumentam Moreno e Brito, em ambos os cenários os estudos da acessibilidade aos empregos possuem valor estratégico. O leitor, com certeza, se espantará com o fato denunciado por eles de que nada disso foi considerado no PDDU de Salvador, para cuja elaboração nenhuma análise desse nível foi feita. O mesmo se dá com o Plano de Mobilidade que a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) esboçou. Nesse caso, a falta real de base técnica no Plano Diretor Urbano forjado para Salvador vem a ser escandalosa.

No sexto capítulo, “Operações urbanas consorciadas e manifestações de interesse privado em Salvador: o regramento da cidade de exceção”, as arquitetas urbanistas Thaís Rebouças e Laila Nazem Mourad estudam de forma rigorosa o que muito justamente chamam de “regramento da cidade de exceção”, abordando a instauração dessas operações e manifestações, consagradas de forma abusiva no atual PDDU soteropolitano. Começam discutindo a configuração recente e difusa, no domínio das intervenções urbanísticas no mundo globalizado, pós-moderno e neoliberal, das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPP), que, na sequência de Harvey, elas interpretam como importante marco na mudança da gestão urbana e que verificam sempre marcadas por um caráter especulativo, tanto na concepção como na execução, mas também caracterizadas pela carência de um planejamento racional e coordenado, privilegiando a demanda de lucros privados em detrimento do interesse público. Destacam-se nesse quadro as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e as Manifestações de Interesse Privado (MIPS), estas recém-consagradas em Salvador (por uma lei de 2013), abrindo livre campo para a apresentação de projetos urbanísticos por empresas privadas.

As autoras do capítulo recordam a pré-história da implantação desses instrumentos na metrópole baiana, evocando seu precedente, o bisonho episódio da tentativa de aprovação do pacote ridiculamente intitulado “Salvador Capital Mundial”, em que, a pretexto de modernizar a cidade para a Copa do Mundo de 2014, escritórios de engenharia “doaram” 22 projetos prontamente

acolhidos pela PMS, que logo tratou de publicar decretos de desapropriação de extensas áreas da cidade para a execução de alguns deles. Isso gerou forte reação da sociedade civil, condenação de entidades como o Conselho Regional de Economia e Agronomia (CREA) e o IAB, entre muitas outras, para não falar dos severos questionamentos do Ministério Público. Tão grande foi o escândalo provocado pela proposta, considerada indecente pelos cidadãos, que a Fundação Baía Viva retirou a doação dos projetos relativos à Cidade Baixa, onde a reação das comunidades atingidas foi mais expressiva. Mas os empresários não desistiram; voltaram à carga em seguidas tentativas de incorporar seus projetos repudiados ao corpo das leis municipais que regem a política urbana. Por duas vezes falharam, até que em 2016, mediante manobras sub-reptícias, tiveram êxito em atrelar seu “cavalo de Troia” ao PDDU e à Lei de Ordenamento do Uso do Solo Urbano (LOUOS) de Salvador. Prepararam caminho para isso com a imposição de dois novos instrumentos: o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e as Manifestações de Interesse Privado (MIP), cuja perversa estruturação as autoras do capítulo analisam muito bem. Seu estudo torna clara a violência feita ao Estatuto da Cidade com a distorção sistemática, no novo PDDU de Salvador, das OUCs, transformadas em meio hábil de criar regimes privados em partes consideráveis do tecido urbano, de modo a garantir a um grupo seleto de empreendedores a maximização de seus lucros imobiliários. Os mapas que as autoras exibem e seus comentários a esse respeito tornam evidente a dimensão aterradora dos vastos trechos da cidade de Salvador transformados em territórios de exceção. Assim, a Prefeitura Municipal de Salvador, na gestão de Antônio Carlos Magalhães Neto, conseguiu tornar lei o que a sociedade rejeitou e os urbanistas condenaram, numa agressão espetacular à cidadania.

Capítulo 7, “Águas urbanas e saneamento básico no PDDU 2016: da letra da Lei à necessidade de efetiva implementação”, encerra um magistral estudo produzido por uma autoridade das mais respeitadas no campo da Saúde Ambiental, Luiz Roberto Santos Moraes, Professor Titular em Saneamento e profundo conhecedor da problemática das águas urbanas de Salvador, de cuja situação e manejo começa por apresentar um diagnóstico sério e preciso. Contempla com rigor o quadro perverso da desigualdade na distribuição do saneamento no município e expõe a precariedade que o caracteriza. Passa a comentar o que o PDDU de 2016 estabelece na seção pertinente às Águas Urbanas, destacando a adequação desses dispositivos, mas chamando a

atenção para o fato de que malgrado sua preexistência desde o PDDU de 2007, a PMS não os aplica. Acusa, então, um fato curioso: os autores do novo Plano de 2016 sequer se deram conta de que a delimitação das bacias hidrográficas e de drenagem natural de Salvador já havia sido institucionalizada por decreto municipal do mesmo ano. Em seguida, o Professor Moraes procede ao exame do disposto no PDDU 2016 a propósito do saneamento básico em Salvador e o correlaciona com o capítulo da lei concernente à relação entre a saúde e as águas urbanas para concluir, de novo, que a PMS de modo algum implementa tais dispositivos. Mostra ainda que a preconizada instituição do Plano de Saneamento Básico de Salvador arrasta-se irrealizada de 2010 até hoje. Acrescenta uma valiosa recapitulação do importante Seminário Rios Urbanos de Salvador e o Direito à Cidade Sustentável, realizado em 20 e 21 de março de 2017, um marco decisivo na abordagem do tema, e explora seu documento final listando os encaminhamentos dados como sendo de ordem prioritária e as recomendações feitas no sentido da efetivação de ações, assim como os de natureza estruturante. Comenta ainda medidas insensatas deflagradas pelo Estado da Bahia no tocante ao manejo das águas de Salvador, criticando, com abundância de dados e argumentos, o projeto de macrodrenagem dos rios Jaguaribe e Mangabeira, de que frisa o desacordo com o PDDU de 2016 do município. Nas considerações finais, evoca os resultados da pesquisa “Qualidade da Água e da Vida Urbana em Salvador”, sendo ele um de seus protagonistas, evidenciando a urgente necessidade de um trabalho conjunto e coordenado das três esferas de governo para de fato equacionar e resolver os sérios problemas de saneamento básico da metrópole baiana.

Cabe advertir que a incorporação no PDDU de 2016 (e já em edições anteriores do mesmo diploma legal) de dispositivos muito adequados, cientificamente embasados e justos no que tange à problemática das águas urbanas e do saneamento básico de Salvador se deve à iniciativa do próprio Professor Moraes, que, com pertinaz empenho, encaminhou suas propostas aos técnicos do município e aos edis. Infelizmente, impõe-se reconhecer que seu esforço tem sido frustrado pela negligência do Executivo municipal.

Last but not least,¹ o oitavo capítulo – “Planejar a cidade com o clima pensando no conforto ambiental e nas mudanças climáticas: a metodologia do Mapa de Clima Urbano” – compreende um relevante trabalho de Jussana

1 Tradução: Por último, mas não menos importante”.

Nery, Tereza Moura e Telma Andrade, integrantes do grupo de pesquisa em Clima Urbano da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA). O estudo encerra uma abordagem inovadora e contém dados preciosos para a compreensão e o adequado tratamento do tema no caso de Salvador. Seu texto demonstra cabalmente a necessidade de se incorporar cada vez mais à legislação urbanística, com base em apurado levantamento e criteriosa análise, a consideração de dados ambientais, a fim de ter a garantia de uma cidade melhor em que se viver, evitando o aquecimento urbano e outros efeitos danosos que já atingem Salvador. De forma bem argumentada, apresentam-se no referido ensaio a metodologia do Mapa de Clima Urbano, uma plataforma de informações e uma avaliação climática, baseadas em dados meteorológicos, medições e simulações ambientais que incluem variáveis climáticas, naturais e antrópicas. O texto avalia a inconsistência do PDDU de Salvador nesse particular: mostra que ele apresenta formulações gerais bem-intencionadas, mas sem qualquer aprofundamento, não considera as escalas ambientais adequadas, nem apresenta regulamentações que possam tornar a lei operacional em termos de melhoria do clima urbano.

Em suma, este livro como um todo documenta rigorosamente um processo que merece a atenção não apenas de urbanistas, arquitetos, engenheiros, sociólogos, antropólogos, historiadores, juristas e cientistas políticos, mas também de todos os cidadãos interessados na defesa de seu direito à cidade. Trata-se de uma obra séria, construída com rigor e franqueza. O processo que examina é de ordem a causar espanto, mas também serve de alerta: mostra como foi possível que na terceira cidade mais populosa do Brasil, sua mais antiga metrópole, se viesse a forjar, mediante simulação e manobras sub-reptícias, um Plano Diretor Urbano bisonho, sem real base técnica, sem fundamentação científica, a contrapelo do urbanismo, da lógica do planejamento, da Constituição e de toda a legislação federal pertinente: uma lei elaborada de forma leviana, aprovada com mais de uma centena de emendas de última hora (nem discutidas nem conhecidas pelos edis), promulgada em detrimento do interesse público, em desfavor da cidadania. Ao mesmo tempo, documenta-se aqui a vigorosa resistência da sociedade a esse descabro e são formuladas propostas de uma abordagem séria do assunto. A Editora da Universidade Federal da Bahia (EDUFBA), hoje com justiça considerada a melhor das editoras universitárias da América Latina, inicia assim brilhantemente uma nova série de publicações do mais alto interesse.

Cidade de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano

Glória Cecília Figueiredo

Nayara Cristina Rosa Amorim

Taiane Moreira

Introdução

No processo incompleto de (re)democratização do Brasil, nos anos que se seguiram ao fim da ditadura militar, os campos políticos e sociais críticos à ordem capitalista e neoliberal apostaram numa perspectiva transformadora reformista, por meio da criação e acesso à direitos sociais e coletivos, traduzidos enquanto sinônimos de políticas públicas promovidas pelo Estado.

A disputa política pela ocupação dos poderes legislativo e executivo correspondia então à principal disputa pelos termos da ordem jurídico-legal e dos programas de governo, que poderiam assegurar, ou não, avanços para um Estado provedor de direitos/políticas públicas. A ação estatal, se regulada por uma perspectiva democrático-popular, seria então conversora de igualdade e de cidadania. Possíveis distorções do fosso entre

representantes e representados seriam superadas ou minimizadas pelas instâncias institucionalizadas da gestão democrática, consultivas e em alguns casos deliberativas, nas quais os diversos setores sociais estariam mais diretamente representados.

No entanto, nas cidades brasileiras se agudizam as desigualdades urbanas por meio de processos de violação de direitos sociais, vulnerabilização e precarização das condições da vida coletiva, explosão da violência em suas diferentes formas, racismo institucional e ambiental, dirigidos, em grande medida, por agentes estatais e do mercado.

Nas primeiras décadas do século XXI, a expansão e a acumulação capitalista do setor imobiliário, crescentemente vinculado a processos de financeirização, ganharam centralidade na (re)produção das cidades em nível mundial. Nas metrópoles brasileiras, esse fenômeno tem sido percebido na forma de (re)criação das suas paisagens, marcadas, entre outros aspectos, por uma reconcentração da propriedade, pela ampliação e aceleração dos processos de formação de renda fundiária, pela produção de “vazios construídos”, verticalização permissiva, generalização da expansão residencial formalizada na forma de condomínios fechados e do uso comercial na forma de edifícios corporativos e *shopping centers*, políticas de contenção dos territórios precarizados, reabilitação de áreas centrais por lógicas gentrificadoras, degradação de recursos naturais pela ação do mercado na produção da cidade.

Será mesmo que a transformação dessa realidade deve ser centrada na disputa e construção do Estado, na medida em que este se revela cada vez mais capturado por lógicas dominantes? Sobre essa questão, o que nos indicam as Políticas Urbanas implementadas nas últimas duas décadas? No caso da cidade de Salvador, que questões são significativas na trajetória recente dessas políticas?

Políticas Urbanas na berlinda

No campo das Políticas Urbanas, na esteira da abertura democrática pós-ditadura, os movimentos sociais e ativismos urbanos mais expressivos, convergentes com a plataforma do Movimento/Fórum Nacional de Reforma Urbana, jogaram esforços na sua incorporação no rol de políticas públicas estatais. O Capítulo da Política Urbana, inserido nos artigos 182 e 183

da Constituição Federal de 1988, sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade, finalmente aprovado em 2001, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (MP nº 2.220/2001) e sua implantação a partir de 2006, a construção de marcos regulatórios de Políticas Urbanas setoriais que foram aprovadas em leis federais nas primeiras décadas dos anos 2000, tais como as que criaram ou regulamentaram o Sistema, Fundo e Conselho Gestor Nacionais de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005), o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), a Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e seus correlatos estaduais ou municipais, bem como a campanha nacional pela elaboração de Plano Diretores participativos em 2005, fizeram parte dessa estratégia geral de disputa e construção do Estado como indutores centrais para a transformação social por meio de suas ações.

As Políticas Urbanas de caráter público e os seus instrumentos seriam, por essa perspectiva, capazes de superar ou reduzir os imensos passivos democráticos, urbanísticos, habitacionais, de acesso a infraestruturas, qualidade ambiental e participação na gestão urbana, tensionando por regimes de justiça espacial nas cidades.

No entanto, concordamos com a percepção de que um estadocentrismo domina as noções convencionais dos instrumentos para ação pública. Tanto a elaboração desses instrumentos quanto a ação pública orientada por eles são protagonizadas pelo governo/ pela esfera estatal. A ação pública é quase sempre entendida e limitada a uma ação governamental. (AMORIM, BOULLOSA, 2013; BOULLOSA, 2013) Com isso, uma problemática se coloca, já que desde os anos de 1990 vem se intensificando um progressivo fechamento da ação pública estatal, que guarda relação com a emergência de um Estado de exceção, marcado pela redução da autonomia estatal em sentido inverso a uma ampliação da autonomização do mercado. (OLIVEIRA, 2003)

Para Vainer (2011), vem sendo gestada, desde os anos 1970, uma profunda mudança de paradigma no regime urbano rumo ao que o autor conceitua como “cidade de exceção”, que no Brasil se associa à emergência de um Estado empreendedor e neoliberal, desde os anos 1990. (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SIQUEIRA et al., 2006)

Nesse contexto, tendências hegemônicas do urbanismo corporativo e neoliberal seguem (re)estruturando as cidades latino-americanas.

A natureza corporativa da urbanização brasileira, já apontada por Milton Santos em 1993, parece se consolidar como tendência dominante, numa escala sem precedentes.

Ana Fernandes nota a generalização atual do urbanismo corporativo por uma atuação direta das corporações não apenas nos tradicionais espaços produtivos ou comerciais, mas, sobretudo e particularmente, na produção de novas centralidades terciárias – culturais e de serviços – e na criação de novas cidades ou extensões urbanas, com destaque para os condomínios fechados. Nesses processos, conforme afirma Fernandes, a interpenetração das lógicas fundiária, imobiliárias, financeira e de marketing, altamente especulativas é um fator fundante, sendo marcado pela competitividade, visibilidade e seletividade dos espaços. (FERNANDES, 2013)

De acordo com Fernandes, a cidade contemporânea brasileira é afetada por princípios globalizantes das Políticas Urbanas, caracterizados pela atração de investimentos, inserção competitiva do território, escalas crescentes, fragmentação, uso acentuado de fundo público, endividamento, papel decisivo do setor privado, produção sequenciada de normas e mecanismos de regulação, PPP, especulação, segregação, enclaves urbanísticos, violação de direitos, devastação ambiental e obsolescência precoce do construído. (FERNANDES, 2013)

Uma questão-chave ressaltada por essa autora refere-se a uma espécie de produção industrial do território, que se coloca como processo tendencial de sua homogeneização. No Brasil, nota-se uma grande difusão da produção de bairros planejados por grandes corporações. Nesse tipo de produção, que consome quantidades enormes de território, modelos de uso e ocupação do espaço são cunhados como “empreendimentos-marca” das empresas. Os projetos recentes da Alphaville Urbanismo S/A em Brasília e Salvador; os Projetos do Le Parc, da Cyrela, em Salvador, no Rio de Janeiro e no Recife; a iniciativa da *joint-venture* Bairro Novo, da Odebrecht e da Gafisa, são exemplos desse tipo de produção que é a nova tônica da fragmentação do espaço. (FERNANDES, 2013)

A difusão do urbanismo corporativo relacionar-se-ia também com um novo ciclo de produção e gestão da cidade. Ângela Gordilho Souza, focalizando a realização da Copa do Mundo 2014 no Brasil, compreende que esse evento ajudou a potencializar a instauração desse novo ciclo. Essas mudanças estariam voltadas para a implementação de grandes projetos

urbanos segmentados com concessão para a produção e a gestão de longo prazo às grandes corporações nacionais, por vezes associadas às internacionais, em parceria com os governos de todos os níveis federativos. Para Souza, trata-se de um processo de reestruturação urbana que opera uma privatização seletiva da cidade, por meio de megaprojetos urbanos inseridos territorialmente de modo segmentado, mas conectados a outros espaços privados. (SOUZA, 2014)

A generalização da urbanização corporativa se viabiliza no contexto de adoção de uma estratégia macroeconômica, a partir do Governo Lula, de inflexão do Modelo Liberal Periférico (MLP), que vigora no Brasil há mais de duas décadas. Tal estratégia tem sua base de sustentação numa frente política neodesenvolvimentista. (FILGUEIRAS, 2013)

Com isso, tem-se um direcionamento de um volume de recursos cada vez maior para os grandes grupos econômicos nacionais, voltados, sobretudo, para investimentos em infraestrutura econômica. Especificamente no que diz respeito a investimentos significativos que beneficiam o setor da construção civil, esses ficam ainda mais explícitos após a crise econômica mundial de 2008, momento no qual o Governo Federal lança o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) como medida anticrise. (FILGUEIRAS, 2013)

No Brasil das primeiras décadas do século XXI, algumas das principais Políticas Urbanas e seus instrumentos, operados a partir da ação estatal, expressam um recrudescimento do Estado de exceção e do Urbanismo Corporativo. Uma questão-chave dessas políticas é que, por meio da mediação estatal, os interesses corporativos são tornados de interesse público. Ao mesmo tempo há um fechamento da ação pública estatal, orientada por tais políticas, seja para a deliberação dos cidadãos, seja por uma condução explicitamente autoritária ou pelos simulacros da participação institucional. Com esse bloqueio por um Estado cada vez mais capturado para uma lógica explícita de acumulação capitalista, negligenciando funções de (re)produção de meios de consumo coletivo, que antes eram tradicionalmente assumidas por ele, em alguma medida, as demandas coletivas da maior parte da sociedade são ignoradas ou distorcidas. É nesse sentido que há um desencontro, quando não um abismo, entre a esfera da política institucionalizada e as demandas socialmente e espacialmente referenciadas da sociedade urbana atual.

Colocam-se nessa tendência a generalização nos anos 2000 e 2010 e o instrumento da PPP como modo dominante de intervenção urbana. A regulamentação da PPP (Decreto Federal no 5.977/2006, revogado e atualizado pelo Decreto Federal nº 8.428/2015) permitiu a iniciativa de projetos privados/corporativos, por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e da Manifestação de Interesse Privado (MIP), que são incorporados pelo Estado e tornados prioritários para a ação pública. (FIGUEIREDO; MOURAD; REBOUÇAS, 2016)

No âmbito das políticas habitacionais, teve-se que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foram desestruturados em detrimento do PMCMV. Esse Programa viabilizou uma produção habitacional definida pela lógica mercadológica, esvaziando a concepção de interesse público e de afirmação do Direito à Moradia digna do SNHIS, que tinha com um dos seus principais objetivos viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável.

O advento do MCMV em 2009 e seu desenho em atendimento aos interesses do setor da construção civil foram justificados como programa anticrise. A partir de então, os recursos do Orçamento Geral da União (OGU), destinados à chamada Habitação de Interesse Social (HIS), foram direcionados, majoritariamente, para disponibilização na forma de financiamento de empresas do setor da construção civil¹ e de subsídios para a aquisição dessa produção.

A padronização das unidades, a má qualidade dos projetos e construtiva e a desconsideração dos contextos regionais e locais, a inserção periférica dos empreendimentos em áreas subequipadas ou não urbanizadas e o espraiamento urbano ao mesmo tempo que se intensificam vazios urbanos especulativos, a desarticulação do programa com as definições do Plano Nacional de Habitação, a não correspondência relativa entre os

1 A modalidade entidades só teve 3,5% do total de 1.726.236 unidades contratadas na Faixa 1, destinadas às famílias de 0 a 3 salários mínimos, no período de 2009 a 2015. As empresas foram responsáveis por 76,6% das unidades contratadas dentro desse total. Quando se comparam as unidades efetivamente entregues no universo dessa faixa, no mesmo período considerado, temos que a modalidade entidades foi responsável por 0,6% do total de unidades entregues de 1.062.053 e as empresas, por 82,8% desse mesmo total. (EMILIANO, 2016)

grupos atendidos e a demanda prioritária² são algumas das principais críticas apontadas nas inúmeras análises e avaliações dessa política. (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017; EMILIANO, 2016; FERREIRA, 2012)

Articulado a essa ação, houve uma ampliação da produção imobiliária a partir de 2005 nas bases de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH). Ela se deu por meio de uma enorme disponibilidade de crédito imobiliário no Sistema Financeiro Habitacional (SFH), sobretudo no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A destinação de recursos da PNH³ nas primeiras décadas do século XXI, considerando suas principais fontes de investimentos e financiamentos habitacionais, sinaliza para o predomínio dos investimentos do SBPE. Essa fonte de recursos é orientada para uma produção imobiliária de mercado, não beneficiando a demanda popular que compõe a maior parte da demanda habitacional. A PNH é, portanto, fundada em um desequilíbrio na destinação do conjunto dos seus investimentos, já que os grupos mais favorecidos são segmentos de alta renda e empresas imobiliárias e da construção civil. (FIGUEIREDO; BALTRUSIS; OLIVEIRA, 2013)

As Políticas Urbanas habitacionais e de financiamento imobiliário comentadas relacionam-se com o movimento contemporâneo de expansão e acumulação capitalista, que condiciona a atuação do Estado e das corporações. Inserem-se, portanto, no rol de estratégias de articulação entre capital financeiro e produção imobiliária que compreende também instrumentos de financeirização e a abertura de capital das grandes incorporadoras. (RUFINO, 2013)

A captura cada vez maior do Estado pelos interesses estritamente capitalistas tem nova rodada de aprofundamento a partir do “Golpe de

2 Apesar de a demanda habitacional concentrar-se na Faixa 1, que contempla as famílias com rendimentos mensais de até 3 salários mínimos, as Faixas 2 e 3, voltadas respectivamente para famílias com renda salarial de maior que 3 a 6 salários mínimos e maior que 6 a 10 salários mínimos, somadas, contaram com a maior parte das contratações, 58,1% do total de 4.157.273. A Faixa 1, sozinha, foi responsável por 41,5% das unidades contratadas. (EMILIANO, 2016)

3 A concepção da PNH articulou como fontes de investimentos e financiamentos dos seus programas da produção habitacional: 1) Orçamento Geral da União (OGU) – recursos orçamentários dos programas habitacionais, cujo órgão executor é o Ministério das Cidades; 2) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – orçamento operacional na área de habitação e; 3) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – fontes de captação dos bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, sobretudo depósitos captados do público.

Estado pseudolegal, ‘constitucional’, ‘institucional’, parlamentar” de 2016. (LÖWY, 2016) O Governo que se seguiu vem subtraindo direitos sociais e coletivos e, no caso das Políticas Urbanas, promovendo um esvaziamento e retrocessos com relação a alguns avanços que haviam sido incorporados em marcos regulatórios anteriores. Um desses exemplos é a Lei nº 13.465/2017, que modifica os termos da Política de Regularização Fundiária de Interesse Social anterior (Lei nº 11.977/2009), trazendo a noção de Regularização Fundiária Urbana (REURB). Pela REURB não há uma priorização explícita da população vulnerabilizada em situação de insegurança da posse, demandante do direito social à moradia, sendo possível regularizar áreas informais urbanas de grandes proprietários e de outros agentes hegemônicos.

Planos diretores em questão

No âmbito das Políticas Urbanas sob a responsabilidade dos municípios, parece importante colocar em discussão os planos diretores, definidos formalmente enquanto instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A noção de Plano Diretor remete a uma mediação urbanística que propõe um (re)ordenamento territorial para o conjunto da cidade, município ou região administrativa à qual se refere, indicando uma projeção de futuro a partir da realidade atual. Ele direcionaria, assim, transformações espaciais estruturantes, articulando diferentes subespaços da cidade ou região em questão.

No Brasil, a partir da década de 1960, generalizaram-se os planos de conjunto das cidades, cada vez mais identificados enquanto planos diretores, que se diferenciavam do zoneamento estrito, do planejamento de cidades novas, do urbanismo sanitário, do melhoramento de áreas centrais, da criação ou da urbanização de bairros ou extensões da cidade de períodos anteriores. Essa generalização da figura do Plano Diretor e o seu entendimento como principal instrumento do planejamento urbano convergem com a centralização da política urbana pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), no regime da ditadura militar, a partir de 1964. (LEME, 2005; VILLAÇA, 2004)

No âmbito jurídico, a figura do Plano Diretor aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1988. (GASPARINI, 2005) O Plano Diretor foi gravado nessa Constituição como o instrumento que expressa as exigências de ordenação da cidade para que a propriedade urbana cumpra sua função social.⁴

A Constituição, ao obrigar a elaboração de planos diretores por municípios com população acima de 20 mil habitantes, colocou uma perspectiva de generalização desse instrumento no planejamento municipal, num contexto pós-ditadura militar e de tentativa de instauração de um Estado democrático de direito no Brasil.

O caráter normativo do Plano Diretor, a exigência da sua legalidade, já que deve ser aprovado em lei municipal, tornaria suas definições obrigatórias para todos (MARINHO; BAHIA; QUEIROZ et al., 2005; SILVA, 2012), ao menos formalmente.

Contudo, apesar da previsão do Plano Diretor, desde a Constituição de 1988, apenas a partir de 2001, quando da aprovação do Estatuto da Cidade, é que se notará uma generalização da elaboração e da revisão desse instrumento no âmbito do planejamento municipal. No Estatuto da Cidade, considerando suas atualizações posteriores, ampliam-se as situações nas quais se exigem sua elaboração por parte significativa dos municípios:

- acima de 20 mil habitantes;
- integrantes de Regiões Metropolitanas;
- nos quais o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

4 Ressaltamos que o dever de atendimento da função social da propriedade não se limita aos municípios acima de 20 mil habitantes ou àqueles dentro dos critérios posteriormente estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Conforme chama a atenção Erenberg, a maior parte dos municípios brasileiros conta com menos de 20 mil habitantes e também nesses está a exigência do cumprimento da função social da propriedade, já que o Art. 5o da Constituição Federal define como princípio fundamental a exigência de que qualquer propriedade cumpra sua função social. (ERENBERG, 2007)

- incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A geração de planos diretores pós-estatuto da cidade

Quais as tendências indicadas nos planos diretores elaborados após a vigência do Estatuto da Cidade? Os resultados da pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos nos revelam um panorama geral importante dessa geração de planos diretores. Essa avaliação se debruçou sobre os conteúdos de uma amostra de 526 planos diretores municipais dos 27 Estados brasileiros. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011)

Os temas e questões centrais abordados nesses planos foram: Zoneamento, Gestão do Uso do Solo, Sistema Viário, Habitação e Patrimônio Histórico. Já o Saneamento Ambiental e a Mobilidade Urbana foram pouco tratados. Observou-se uma incorporação crescente da temática ambiental. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011)

Uma questão-chave é que, apesar da presença significativa de instrumentos da política urbana, consagrados no Estatuto da Cidade, constatou-se uma inadequação da regulamentação dos mesmos. Compareceram na maior parte desses planos: Zoneamento ou Macrozoneamento (91%), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (81%), Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, associado ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo e à Desapropriação (87%), Outorga Onerosa do Direito de Construir (71%) e Operações Urbanas Consorciadas (71%). No entanto, a possibilidade de autoaplicabilidade e de efetividade desses instrumentos mostraram-se limitadas, já que contaram com regulamentações específicas precárias, bem como foi frequente uma ausência de demarcação territorial desses. (MONTEIRO, LONGO, 2006; PEREIRA, 2010; SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011)

De modo geral, as Políticas Urbanas não são formuladas de modo articulado e transversal nesses planos, expressando-se por meio de políticas temáticas ou setoriais ainda pouco substantivas. No caso da Habitação, percebeu-se a ausência de metas, estratégias e articulação com os instrumentos

orçamentários para a efetivação da política. Além disso, metade dos planos citou, mas não localizou as ZEIS. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011)

No que diz respeito ao Saneamento Ambiental, apesar de um número significativo de planos afirmar a importância da universalização desses serviços, foi frequente uma abordagem centrada na “agenda verde”, relativa à arborização urbana, à preservação de espaços livres e à gestão das Unidades de Conservação (UC). Contudo, em geral, essas definições aparecem desvinculadas das outras questões de desenvolvimento municipal, além de não reconhecerem os conflitos socioambientais. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011; VELOSO, 2012)

Sobre a Mobilidade Urbana, os planos demonstraram um tratamento insuficiente aos modos não motorizados de transportes (modo a pé e de bicicleta), ao passo que há uma centralidade em definições sobre o sistema e a classificação viários, mas sem avançar para além desse aspecto. Outro aspecto é que a acessibilidade tem sido reduzida às demandas dos portadores de deficiência física. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011)

A questão metropolitana comparece em temas como o tratamento da gestão de bacias hidrográficas, de Unidades de Conservação das Áreas de Preservação Permanente (APPs); traçado e hierarquia viária; e limites e interseções de zonas urbanas e não urbanas, polaridades, multipolaridades e especializações de funções urbanas envolvendo mais de um município. Há, porém, uma generalidade dessas definições, que também são marcadas pela falta de autoaplicabilidade. (COSTA et al. 2010; SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011)

Sobre as dimensões da Gestão Democrática e do Orçamento, a maior parte dos municípios criou um Conselho da Cidade ou similares, contudo, na maioria dos casos esses órgãos colegiados têm caráter consultivo e não foram regulamentados. A maior parte dos planos não instituiu mecanismos de democratização do orçamento municipal nem sistemas de gestão e planejamento urbano. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011)

Plano Diretor: Reforma Urbana ou Cidade-Empresa?

A concepção do Plano Diretor foi sendo moldada em meio à crise do planejamento urbano modernista e funcionalista e do planejamento regulatório. Tal crise foi acentuada nos anos de 1990, dentro do contexto das

políticas neoliberais de reestruturação produtiva e de desregulamentação estatal. (ARANTES, 2007; BASSUL, 2005)

Em tempos pós-modernistas, a noção de totalidade, típica dos planos diretores dos períodos anteriores, encontrava-se enfraquecida e desacreditada. (SAMPAIO, 2003) Delineia-se, assim, uma mudança qualitativa no âmbito do planejamento urbano, com a ideia convencional de plano perdendo terreno para a gestão. Uma das correntes que seguiram essa nova orientação refere-se à chamada plataforma da Reforma Urbana, nos termos defendidos pelo Movimento/Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Apesar de inicialmente se posicionar de forma contrária à figura do Plano Diretor, o FNRU acabou ressignificando esse instrumento, dada a sua institucionalização pela Constituição de 1988. (BASSUL, 2005)

O fato é que uma concepção de Plano Diretor, que incorporou parcialmente as propostas da Reforma Urbana, vai ser gravada institucionalmente quando da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta a política urbana no Brasil. Por essa abordagem, a especificação do cumprimento da função social da propriedade urbana pelo conteúdo do Plano Diretor deve vincular-se aos princípios da Reforma Urbana de garantia do direito à cidade, gestão democrática, recuperação da mais-valia urbana e distribuição equitativa de recursos no espaço das cidades.

A crítica ao planejamento urbano modernista e funcionalista e ao planejamento regulatório também contou com uma versão em que a centralidade da gestão associa-se ao empresariamento de cidades. Trata-se do planejamento estratégico, sendo o plano estratégico seu instrumento. (ARANTES, 2001; CASTELLS; BORJA, 1996)

O planejamento estratégico afirma a emergência do protagonismo local como resposta à crise urbana instaurada pela desindustrialização e pelos efeitos negativos, em termos de déficits de infraestrutura e sociais e da aplicação excessiva das políticas neoliberais. (BORJA, 1996)

O protagonismo local estaria centrado em uma cooperação público-privada, respaldada por um amplo consenso cidadão, com capacidade de propulsionar intervenções urbanas para a promoção de uma inserção competitiva da cidade na economia globalizada, pela atração de investidores por suas vantagens comparativas. (BORJA, 1996)

Uma das ideias centrais do planejamento estratégico é o entendimento de que as cidades são atores sociais complexos, sendo diferentes do governo local,

apesar de incluí-lo. A consolidação desse protagonismo das cidades dependeria do estímulo a grandes projetos consensuais. (CASTELLS; BORJA, 1996)

Outra noção que está no cerne dessa corrente é a consideração de pontos fortes e fracos internos com oportunidades e ameaças externas, sintetizadas na matriz Swot: *strength* (força), *weakness* (fraqueza), *opportunity* (oportunidade) e *threat* (ameaça). (OLIVEIRA et al., 2006)

Para Vainer, o discurso do planejamento estratégico urbano estruturou-se em três analogias constitutivas: “a cidade é uma mercadoria”, “a cidade é uma empresa” e “a cidade é um pátria”. Este autor afirma a ampla difusão entre os planejadores da ideia de que a cidade é uma mercadoria a ser vendida, com o *marketing urbano* impondo-se cada vez mais como uma esfera decisiva do planejamento e gestão de cidades. A analogia cidade-empresa pressupõe a eliminação da esfera política local, reduzida a uma prática de projeto empresarial. O patriotismo do planejamento estratégico refere-se à adesão a um consenso unilateral a esse projeto. (VAINER, 2000)

De fato, o planejamento estratégico migrou do meio empresarial para sua aplicação, com adaptações, em cidades. O plano estratégico de São Francisco (EUA), de 1981, teria sido o primeiro a transpor técnicas do planejamento estratégico corporativo para o planejamento de uma grande cidade. Na década de 1990 registraram-se diversas experiências na Europa, sendo a de Barcelona o referencial e depois a da América Latina. (GUELL, 2007)

Não deixa de ser curioso notar que o planejamento estratégico de cidades intensifica-se justamente num momento no qual essa abordagem entra em descrédito no mundo corporativo que o originou. A célebre crítica de Henry Mintzberg⁵ a esse modelo amplamente difundido no meio empresarial desde os anos de 1970 foi sintetizada no seu livro *The Rise and Fall of Strategic Planning*, publicado em 1994. O autor propôs uma

5 De acordo com Mendes, Binder e Prado Júnior, as críticas de Mintzberg podem ser resumidas em quatro pontos principais, quais sejam: '(a) como ter certeza da validade das análises de pontos fortes e fracos antes de testá-los; (b) Como ignorar a relação entre o passado (estrutura e ambiente) e a estratégia criada? A estrutura deveria ser uma consequência da estratégia; no entanto, ela acaba sendo a base de referência da formação da estratégia, gerando, portanto, uma contradição; (c) Como enfrentar um ambiente em constante mudança se a empresa já definiu suas estratégias? Ao comunicá-las explicitamente a toda empresa, a estratégia intencionada é absorvida pelas pessoas, tornando-as resistentes a mudanças e (d) ao separar pensamento e ação, pressupõe-se que o estrategista possa analisar e formular sem conhecer de perto produtos, fábricas e clientes da empresa'. (MENDES; BINDER; PRADO JÚNIOR, 2006, p. 4)

passagem do planejamento estratégico para a programação estratégica. (MENDES; BINDER; PRADO JÚNIOR, 2006)

A despeito das inúmeras críticas ao planejamento estratégico empresarial, ele segue amplamente utilizado por empresas e outras organizações, incluindo instituições públicas. No Brasil, além das experiências de planejamento de cidades, sua adoção é notada em planos setoriais estratégicos, tais como planos de turismo (SEVERINO; TOMASULO, 2012); cooperações internacionais, tais como o plano estratégico de cooperação em saúde da comunidade de países de língua portuguesa (BUSS; FERREIRA, 2010); universidades (FALQUETO, 2012); tribunais de contas de estados e municípios (SILVA; GONÇALVES, 2011); a reforma do Estado de Minas Gerais e o planejamento do governo desse Estado. (CORRÊA, 2007)

Será que podemos diferenciar, para o caso do brasileiro, como sugere Randolph (2007), um planejamento orientado por resultados e estratégias (planejamento estratégico) e outro expresso no Plano Diretor, que buscaria articular os diferentes interesses dos agentes sociais urbanos, por meio de certas formas de participação na sua formulação?

No terreno da realidade das cidades brasileiras, o idealismo de uma distinção entre essas categorias arrefece, sendo que seus ideários e expressões se interpenetram e influenciam. Há experiências nas quais o plano estratégico assumiu o lugar do Plano Diretor, casos dos Planos Estratégicos I e II da Cidade do Rio de Janeiro do Rio (PECRJ), de 1993 e 2001 (CARDOSO, 2009) e do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, de 2002. (GRILLO, 2013)

Houve outras nas quais o Plano Diretor e o plano estratégico concorriam e ou complementavam-se, tal como a experiência de Juiz de Fora, de 1997 a 2000, em que o município elaborou concomitantemente seu Plano Diretor e seu plano estratégico. (MONTEIRO, 2006)

Mesmo no caso dos planos denominados explicitamente como estratégicos, houve acolhimento, em alguma medida, das demandas sociais relevantes. No âmbito do I PECRJ, por exemplo, foi estabelecido o Programa Favela-Bairro definindo ações de regularização e qualificação urbanística e ambiental de favelas do Rio de Janeiro. (MENDES, 2006) No PDE de São Paulo, de 2002, ao lado de objetivos como PPPs, de interesse do mercado, conviveram outros, voltados para as demandas populares e para a captura pública da mais-valia urbana, tais quais o de inclusão social e melhoria da

qualidade de vida; implementação de Zonas Especiais de Interesse Social, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo. (GRILLO, 2013)

Notamos uma tendência mais recente na qual o Plano Diretor, como instrumento oficial da política urbana, incorporou parcialmente a concepção do planejamento estratégico. A nosso ver, esse fato denota uma enorme influência do ideário do planejamento estratégico, que assume outros modos e dispositivos para além da forma de plano estratégico convencional. No Brasil, o instrumento da OUC previsto no Estatuto da Cidade tem sido sinalizado como expressão do poder estratégico. (VAINER, 2011)

A OUC é definida nos planos diretores. Sua implementação tem-se dado por meio de PPPs articuladas à definição de um caráter de excepcionalidade dos parâmetros urbanísticos nas áreas de incidência, com ganhos e contrapartidas ínfimas para a coletividade. (ALVIM; ABASCAL; MORAES, 2011; MALERONKA, 2010) Assim, de modo recorrente, a OUC, tal como em planos estratégicos, tem viabilizado projetos majoritariamente voltados para a apropriação e a gestão empresarial, notadamente imobiliária, de espaços valorados das cidades brasileiras.

Esse contexto de incorporação do planejamento estratégico na função pública do planejamento urbano torna pertinente a reflexão de Carlos Vainer de que vem sendo gestada, desde os anos 1970, uma profunda mudança de paradigma nesse âmbito. (VAINER, 2011) Associada a essa percepção, parece-nos importante enfatizar a emergência no Brasil, desde os anos 1990, de um Estado empreendedor e neoliberal. Esse Estado empreendedor manifesta-se em diferentes níveis e escalas de atuação, desdobrando-se também enquanto planejamento estratégico urbano de iniciativa municipal. (OLIVEIRA et al., 2006)

Para Vainer, a generalizada difusão do planejamento pós-moderno, competitivo e estratégico indica a emergência da “cidade de exceção”. A partir do Rio de Janeiro, marcada pelos impactos de megaeventos esportivos, esse autor formula que a cidade de exceção corresponde a uma forma nova de regime urbano, nos seguintes termos:

Centralização das decisões, personalização do poder, lideranças carismáticas, regulações *ad hoc* e flexíveis, em nome da crise e envelopadas na metáfora da guerra, a cidade de exceção realiza, para parafrasear Engels, o sonho da burguesia urbana.

[...] As formas institucionais de democracia representativa burguesa permanecem, formalmente, operantes. O governo eleito governa, o legislativo municipal legisla... Mas a forma como governam e legislam produz e reproduz situações e práticas de exceção, em que poderes são transferidos a grupos de interesse empresarial. Nestas redes de poder e correias de transmissão paralelas que constituem o terreno propício às parcerias público-privadas, *a cidade de exceção se conforma também como democracia direta do capital*. (VAINER, 2011, grifo nosso)

O ideário do planejamento estratégico tem orientado a ação estatal em todos os níveis e em diferentes políticas, reforçando um vigoroso processo de privatização e mercadorização das cidades e dos espaços públicos. A regulamentação em nível nacional das parcerias público-privada; a iniciativa empresarial pelas MIPs e PMIs de elaboração de planos e projetos urbanos assumidos por governos estaduais e municipais; as concessões de patrimônio e bens públicos comuns para a gestão e exploração a partir de interesses corporativos; desafetações e venda de imóveis públicos por prefeituras são sinais e léxicos do transbordamento do ideário e da prática do planejamento estratégico para além da esfera do planejamento urbano municipal.

Ainda assim, porém, em todas as situações comentadas anteriormente é necessário ponderar uma instrumentalização absoluta do planejamento estratégico para os interesses dominantes, já que existem algumas situações ou perspectivas onde estes absorveram demandas alternativas, mesmo que parcialmente. Esses exemplos nos falam de uma relativização na qual os planos diretores ou planos estratégicos podem ser tensionados, disputados, reorientados e até ressignificados no terreno da realidade em que se efetua a produção social do espaço pelos seus múltiplos agentes e interesses.

Plano Diretor de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano

A partir das questões discutidas até aqui, podemos nos aproximar da realidade de Salvador e interrogar sobre que Políticas Urbanas revelam o atual Plano Diretor dessa cidade. Concordamos que Salvador tem um histórico de conflitos e judicialização dos seus últimos planos diretores e leis de ordenamento do uso e ocupação do solo. Como afirma a Promotora de Urbanismo Hortência Pinho,

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 judicialização foi promovida por sete associações e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA-BA). (PINHO, 2017, p. 4)

No caso do Plano Diretor de 2008 e da “Nova LOUOS” subsequente, de acordo com Thais Rebouças,

A aprovação do PDDU gerou novas judicializações, mas ele continuou vigente até dezembro de 2011*, quando o prefeito João Henrique conseguiu aprovar a chamada ‘Nova LOUOS’, que alterava a LOUOS e o PDDU de Salvador. Antes da aprovação dessa lei, o prefeito havia apresentado à Câmara dois projetos de Lei intitulados PDDU da Copa e Nova LOUOS, com o objetivo de alterar, respectivamente, os conteúdos do PDDU de 2008 e da Lei do Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo de Salvador de 1984. Mais uma vez, tensionado por entidades e movimentos sociais, o Ministério Público da Bahia (MP/BA) e o Ministério Público Federal (MPF) entraram com um pedido de liminar para impedir a tramitação do PDDU da Copa na Câmara dos Vereadores. Essa liminar se amparava no Estatuto da Cidade, que estabelece que qualquer alteração no Plano Diretor, deve passar por amplo processo de participação popular, o que não ocorreu. O PDDU da Copa foi retirado da pauta da votação da Câmara por ordem judicial, mas, como estratégia para burlar a decisão da justiça, o prefeito apresentou novo Projeto de Lei de alteração da LOUOS, com o conteúdo do PDDU da Copa. No entanto, em mais uma tentativa de golpe, a Nova LOUOS é aprovada em dezembro daquele mesmo ano e sancionada em janeiro do ano seguinte, alterando o Plano Diretor, de forma absolutamente arbitrária.

[...] A mobilização das pessoas nas ruas e a atuação vigilante do próprio MP/BA, bem como de entidades e organizações da sociedade civil, resultaram numa Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn). Alguns meses depois, o MP/BA conseguiu que o Tribunal de Justiça emitisse uma liminar para suspensão de diversos artigos considerados inconstitucionais, especialmente os que alteravam o PDDU/2008. (REBOUÇAS, 2016)

Com relação ao Plano Diretor mais recente, a Prefeitura de Salvador lançou o Plano Salvador 500 em maio de 2014, propondo um planejamento municipal de longo prazo (35 anos), sendo que sua data limite coincidiria com os 500 anos de fundação da cidade. (SALVADOR, 2015)

Esse planejamento municipal articulava três níveis: 1) um planejamento estratégico incidindo na escala metropolitana expresso no próprio Plano Salvador 500; 2) o planejamento urbano do município, com a revisão do PDDU; 3) um planejamento operacional que responderia às demandas mais urgentes da população com soluções de curto prazo, mas referenciando-se no Plano Estratégico Salvador 500 e no PDDU. (SALVADOR, 2015)

Os produtos da elaboração desse planejamento teriam como produtos: 1) Plano Salvador 500; 2) Anteprojeto de Lei do PDDU; 3) Anteprojeto de Lei da LOUOS, sendo que a participação dos habitantes da cidade neste processo se daria por meio das Oficinas de Bairros, Audiências Públicas e Fóruns Setoriais e Temáticos previstos. (SALVADOR, 2015)

No processo de elaboração desse novo Plano Diretor, a Prefeitura comprometeu-se a assegurar um processo participativo, no entanto, essa participação revelou-se *pro forma*,

[...] 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 [...] 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 chamam a atenção é a de que, em *apenas 60 dias* (18/09 a 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.

Na Câmara dos 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 *edits*, que protestaram em ata. Surpreendentemente, as cento e trinta e três emendas foram votadas em bloco, impossibilitando recusas individuais. (PINHO, 2017, p. 5-6, grifo nosso)

Para Raquel Cerqueira Santos (2016, p. 136),

[...] a experiência participativa do Plano Salvador 500 se enquadraria como um processo de consulta. Isto localiza esta experiência como inserida em uma etapa de pseudoparticipação, uma vez que não há uma real repartição do poder entre o Estado e a população participante.

De fato, o que se presenciou foi um esvaziamento político do processo participativo. Em primeiro lugar, pelo público que os processos atingiram: houve pouca representatividade de grupos organizados e movimento sociais. Isto foi bem representativo quando esferas do poder público, como o próprio Ministério Público Estadual ou grupos técnicos de fiscalização se constituíram enquanto os grandes interlocutores da administração pública.

[...] a metodologia utilizada coibia o debate: as audiências públicas e as oficinas eram ministradas enquanto aulas, pressupondo uma diferenciação de níveis entre os dois polos do processo, a administração pública e a população participante. A estrutura metodológica das atividades pressupunha dois polos: o polo ativo, que provia informações (ocupado pela coordenação do plano) e o polo passivo, que as recebia (a população).

Os problemas apontados no processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor indicam sua falta de legitimidade social e política. Há um desencontro entre a política e o urbano, pois a política institucionalizada despreza demandas social e territorialmente referenciadas ao fechar seu espaço de formulação à deliberação cidadã.

Somam-se a essas dificuldades o descumprimento de conteúdos mínimos e aspectos técnicos e legais do Plano Diretor, exigidos por legislações e normas pertinentes. (PINHO, 2017) No entanto, no que pesem as questões levantadas, esse plano foi aprovado na forma da Lei Municipal nº 9.069/2016.

O macrozoneamento do Plano Diretor: Qual ordenamento territorial? Quais Políticas Urbanas?

Aqui, nos deteremos particularmente em analisar criticamente as definições gerais do macrozoneamento proposto pelo Plano Diretor, que revelam estratégias de ordenamento territorial. Ao problematizarmos as representações espaciais contidas no mapa do macrozoneamento, relacionando-o em alguns momentos a aspectos do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM), algumas orientações e concepções de Políticas Urbanas ficam explícitas, embora não coincidam nem sejam totalmente coerentes com certos princípios, diretrizes e outras definições afirmadas no texto da lei.

O macrozoneamento é descrito no atual Plano Diretor de Salvador como o instrumento que “define a estruturação do território face às ações estratégicas de desenvolvimento urbano e socioeconômico estabelecidas para o período de vigência do Plano Diretor”. (PDDU, 2016, p. 212) Dentre as suas finalidades constam:

- I – constituir a base espacial dos demais instrumentos do Plano Diretor e dos objetivos a se alcançar;
- II – conjugar as demandas sociais e econômicas de espaço com as necessidades de conservação do ambiente, de valorização da paisagem urbana e de melhoria dos padrões urbanos;
- III – racionalizar o uso e ocupação do território, em especial dos espaços dotados de melhores condições de infraestrutura ou com previsão para alocação de infraestrutura e serviços no horizonte temporal do Plano, promovendo economias de aglomeração;
- IV – fornecer bases para o dimensionamento e expansão das redes de infraestrutura, e para a implantação de equipamentos e serviços públicos;
- V – estabelecer os objetivos e diretrizes para o uso e ocupação do solo;
- [...]. (SALVADOR, 2016, p. 65)

O macrozoneamento é estabelecido por meio de duas categorias centrais, a Macrozona de Ocupação Urbana e a Macrozona de Conservação Ambiental, conforme definições do Plano Diretor expressas a seguir:

Art. 131. A Macrozona de Ocupação Urbana compreende os espaços urbanizados do Município em seus diversos estágios de estruturação, qualificação e consolidação, destinando-se à moradia, ao exercício de atividades econômicas e sociais predominantemente urbanas, comportando níveis diferenciados de densidade populacional e de ocupação do solo.

[...]

Art. 153. A Macrozona de Conservação Ambiental é integrada por ecossistemas de interesse ambiental e por áreas destinadas à proteção, preservação, recuperação ambiental e ao desenvolvimento de usos e atividades sustentáveis. Compreende as ilhas na Baía de Todos os Santos, as áreas de proteção rigorosa das APA, os parques urbanos, as áreas indicadas para Unidades de Conservação ambiental e pequenos ecossistemas de espécies endêmicas remanescentes no território municipal.

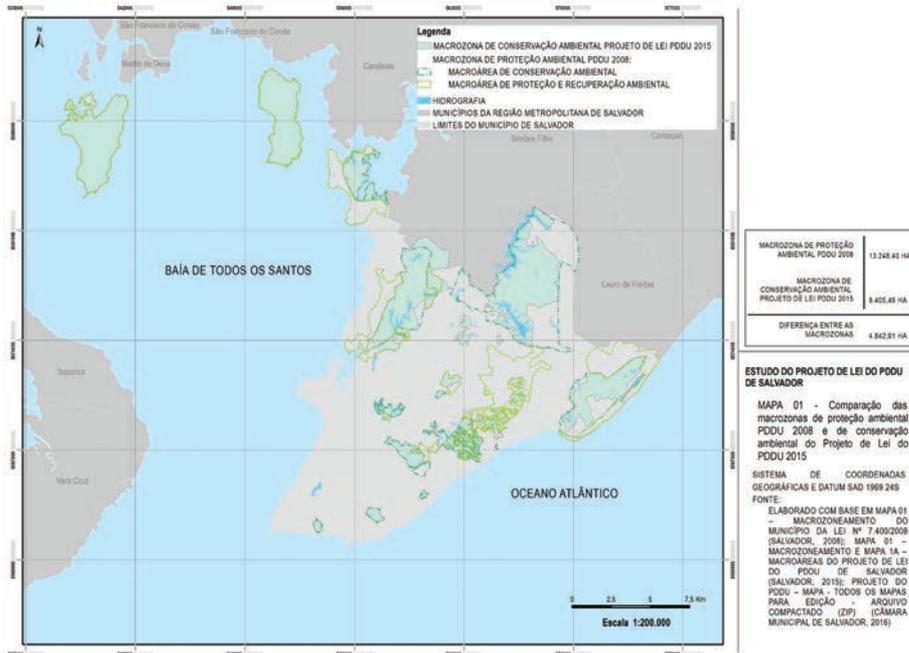
Parágrafo único. Nesta Macrozona, os usos e a ocupação do solo estão subordinados à necessidade de manter ou restaurar a qualidade do ambiente natural e respeitar a fragilidade dos elementos que o constituem. (SALVADOR, 2016, p. 79-80)

Essas categorias referem-se, respectivamente, às dimensões de expansão da urbanização e de proteção dos recursos naturais e aos modos como se articulam e se compatibilizam nas tendências gerais de uso e ocupação do espaço indicadas pelo ordenamento territorial que delas deriva.

A problemática que se revela, ao analisarmos o macrozoneamento proposto para a cidade de Salvador no Plano Diretor, é que ele aponta para uma perda substantiva de recursos naturais e espaços que demandam proteção e recuperação ambiental e dos ecossistemas concernentes, em detrimento de um processo de urbanização mais intensivo. Ao compararmos as áreas delimitadas como Macrozonas de Proteção Ambiental do Plano Diretor anterior (SALVADOR, 2008)⁶ com a abrangência das Macrozonas de Conservação Ambiental propostas para o Plano Diretor aprovado em 2016, constatamos uma redução estimada em 4.842,91 ha, conforme indicado na Figura 1, a seguir.

6 No PDDU de 2008, a Macrozona de Proteção Ambiental era formada por Unidades de Conservação e por áreas com grande restrição de ocupação, destinando-se à proteção de mananciais, à preservação e recuperação ambiental, bem como ao desenvolvimento econômico sustentável. A Macrozona de Proteção Ambiental subdividia-se em Macroárea de Conservação Ambiental e Macroárea de Proteção e Recuperação Ambiental. Essa Macrozona equivale, por sua definição, à atual Macrozona de Conservação Ambiental.

FIGURA 1 – Comparação das macrozonas de proteção ambiental PDDU 2008 e de conservação ambiental do Projeto de Lei do PDDU 2015



Fonte: adaptada de Salvador (2015), Câmara Municipal de Salvador (2016) e Google Earth (2016).

Essa imensa perda de macrozonas de proteção e conservação ambiental reforça o cenário geral de degradação de recursos naturais, indicado pelo aumento do desmatamento do bioma de Mata Atlântica. A Fundação SOS Mata Atlântica e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), em um dos seus estudos mais recentes, identificaram entre 2015 e 2016, no estado da Bahia, um desmatamento de Remanescentes Florestais da Mata Atlântica da ordem de 12.288 ha, ou seja, um crescimento de 207% com relação ao desmatamento registrado no ano anterior, aumentando 3.997 ha. A Bahia lidera, assim, o *ranking* de desmatamento de Mata Atlântica no Brasil, estimado em 29.075 ha no período estudado. (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2017)

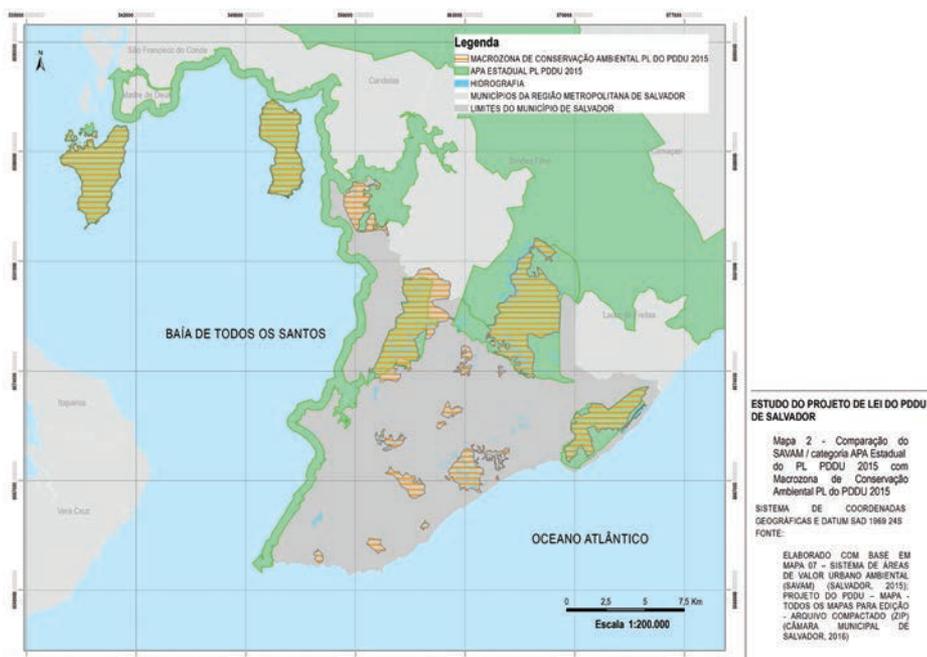
No Plano Diretor proposto pelo Município de Salvador, há então uma enorme redução de espaços que deveriam se manter gravados com políticas de proteção, conservação ou recuperação ambiental, já que antes estavam

delimitados como Macrozonas de Proteção Ambiental e no Plano Diretor atual tornaram-se Macrozonas de Ocupação Urbana.

Esse quadro torna-se ainda mais grave quando observamos a relação entre as Macrozonas de Conservação Ambiental, definida no Plano Diretor vigente, e as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas de Proteção de Recursos Naturais (APRNs) delimitadas na cidade de Salvador. Parte das APAs já institucionalizadas e parte das APRNs demarcadas no SAVAM não guardam correspondência com as Macrozonas de Conservação Ambiental definidas nesse Plano Diretor. Existem áreas abrangidas por elas que estão gravadas como Macrozonas de Ocupação Urbana, o que permite uma urbanização mais intensiva desses espaços, que, por sua natureza, requerem parâmetros diferenciados de ordenação territorial, de uso e ocupação e de manejo.

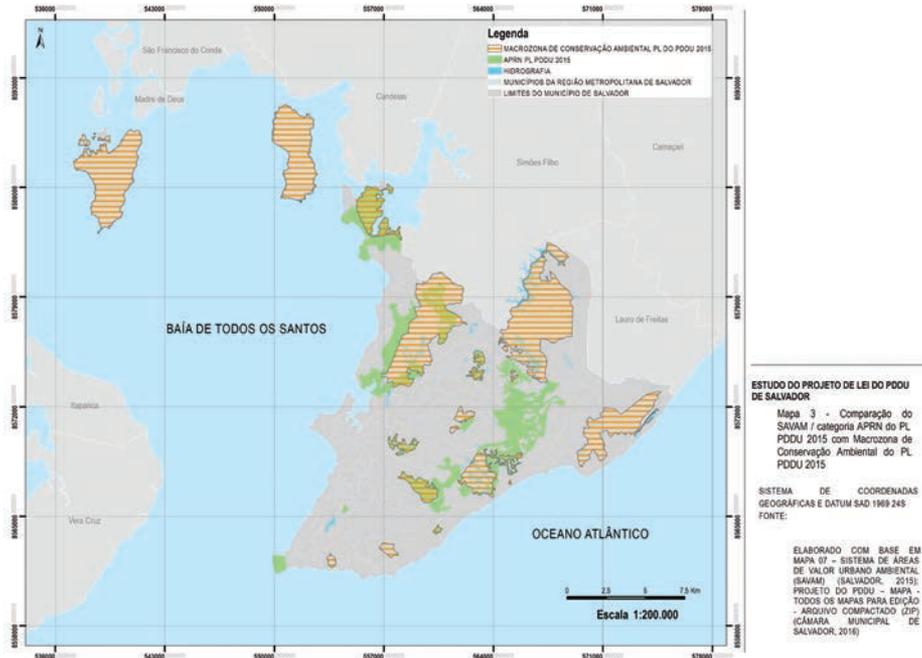
As Figuras 2 e 3 a seguir, evidenciam essas sobreposições de categorias de proteção ambiental presentes no projeto de lei do PDDU de 2015.

FIGURA 2 – Comparação do SAVAM – categoria APA Estadual do PL PDDU 2015 com Macrozona de Conservação Ambiental PL do PDDU 2015



Fonte: adaptada de Salvador (2015), Câmara Municipal de Salvador (2016) e Google Earth (2016).

FIGURA 3 – Comparação do SAVAM – categoria APRN do Projeto de Lei do PDDU 2015 com Macrozona de Conservação Ambiental do Projeto de Lei do PDDU 2015

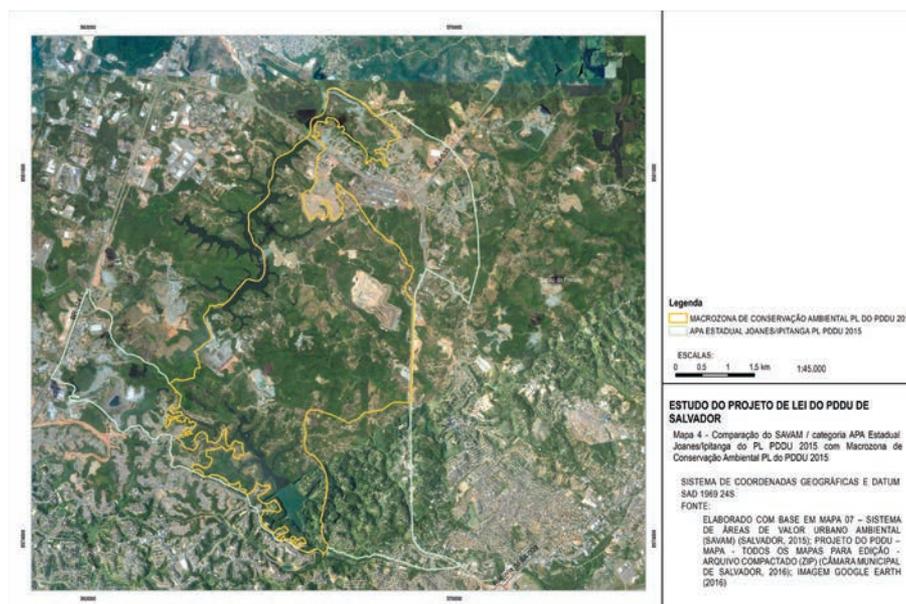


Fonte: adaptada de Salvador (2015), Câmara Municipal de Salvador (2016) e Google Earth (2016).

As APAs são Unidades de Conservação do Grupo das Unidades de Uso Sustentável. Essa categoria reconhece um certo grau de ocupação humana, ao mesmo tempo que objetiva proteger a diversidade biológica, por meio de um processo de ocupação que assegure a chamada sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Ou seja, ainda que em uma APA se permita ocupação urbana, esta deve ser guiada por parâmetros que orientem a proteção ambiental desses espaços. Nesse sentido, seria mais coerente que o Plano Diretor gravasse essas áreas como Macrozonas de Conservação Ambiental, já que, como mencionamos, sua definição refere-se a ecossistemas de interesse ambiental e áreas destinadas à proteção, preservação, recuperação ambiental e ao desenvolvimento de usos e atividades sustentáveis.

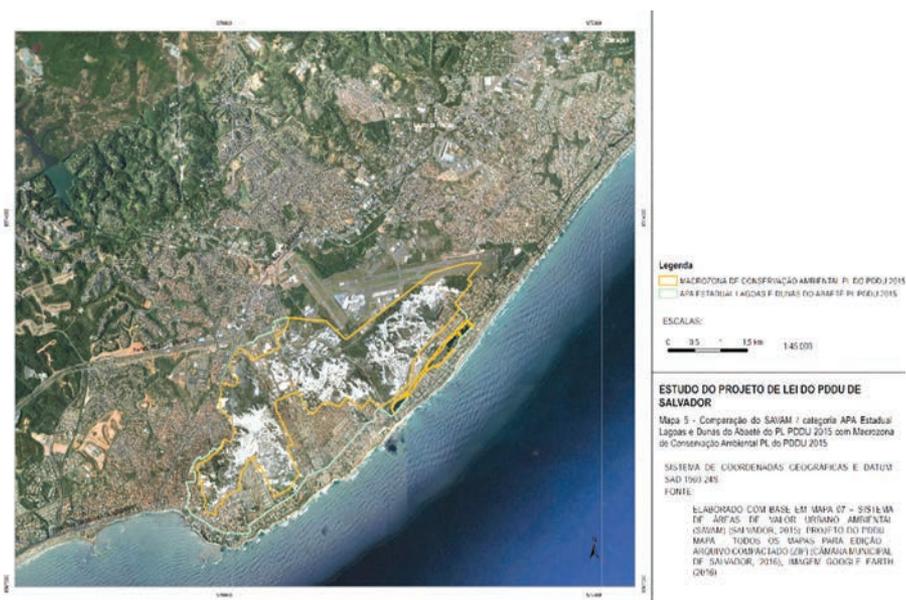
No entanto, quando nos aproximamos da APA Joanes Ipitanga e da APA Lagoa do Abaeté, representadas nas imagens satélites das Figuras 4 e 5 a seguir, observamos que existem áreas vegetadas e de dunas fora do limite da Macrozona de Conservação Ambiental.

FIGURA 4 – Comparação do SAVAM – categoria APA Estadual Joanes/Ipitanga do Projeto de lei do PDDU 2015 com macrozona de conservação ambiental do Projeto de lei PDDU 2015



Fonte: adaptada de Salvador (2015), Câmara Municipal de Salvador (2016) e Google Earth (2016).

FIGURA 5 – Comparação do SAVAM – categoria APA Estadual Lagoas e Dunas do Abaeté do Projeto de lei do PDDU 2015 com macrozona de conservação ambiental do Projeto de lei PDDU 2015



Fonte: adaptada de Salvador (2015), Câmara Municipal de Salvador (2016) e Google Earth (2016).

As APRNs são, segundo o próprio Plano Diretor, destinadas à “conservação de elementos naturais significativos para o equilíbrio e o conforto ambiental urbano”, sendo sua delimitação e enquadramento de guiados pelos seguintes critérios:

Art. 265. [...]

I – áreas representativas de ecossistemas singulares remanescentes no território do Município;

II – áreas cujos valores naturais encontram-se parcialmente descaracterizados em relação às suas condições originais, mas que justificam proteção em razão das funções desempenhadas no ambiente urbano;

III – áreas localizadas no entorno de Unidades de Conservação, nas quais a intensidade ou as características do uso e a ocupação do solo podem interferir no equilíbrio ambiental dessas Unidades;

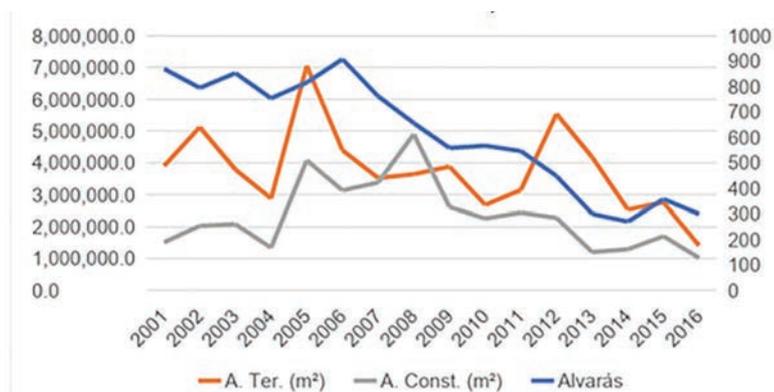
IV – áreas parcialmente urbanizadas ou em processo de urbanização que requeiram a adoção de critérios e restrições específicos de modo a conciliar o uso e ocupação do solo com a preservação dos atributos ambientais existentes. (SALVADOR, 2016, p. 130)

Diante dessa caracterização, parece-nos inadequado até mesmo que as APRNs não sejam completamente abrangidas por Macrozonas de Conservação Ambiental. Os termos gerais pelos quais se delinea o Macrozoneamento estabelecido pelo Plano Diretor vigente apontam para uma fragilização ainda maior de espaços ambientais sensíveis e de recursos ambientais e ecossistêmicos estratégicos para a (re)produção da vida em Salvador.

Por outro lado, a urbanização que avança nesses espaços gravados agora como Macrozonas de Ocupação Urbana associa-se a processos de produção da cidade dominados por lógicas corporativas, segregacionistas e degradadoras ambientalmente. Essa lógica vem sendo estimulada por uma regulação municipal marcada por parâmetros urbanísticos cada vez mais permissivos, evidenciados nos sucessivos planos diretores das décadas 2000 e 2010 (PDDU 2004, 2008, 2016).

De fato, temos uma produção formalizada de empreendimentos protagonizada por empresas imobiliárias e da construção civil. No período de 2001 a 2016, a Prefeitura de Salvador aprovou 9.759 empreendimentos, sendo 94% deles novas construções. Esse universo projeta a ocupação de uma superfície de 60.388.544,7 m² de áreas de terrenos e de 37.244.225,8 m² de área construída. A Figura 6, evidencia essa variação da produção imobiliária.

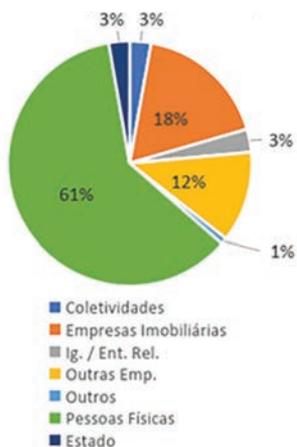
FIGURA 6 – Variação anual da Produção Imobiliária licenciado de Salvador, 2001 a 2016



Fonte: elaborada pelas autoras com base em Lugar Comum (2017) e em dados da SUCOM.

Empresas imobiliárias, outras empresas, pessoas físicas, Estado, associações e igrejas são os principais agentes-proprietários-empreendedores. A distribuição dessa produção revela que, apesar de a maioria dos empreendimentos ser de pessoas físicas – 60,8%, as empresas imobiliárias têm o domínio fundiário da maior parte dos terrenos relativos a esse universo – 32,6%, bem como do total de área construída – 51,1%, contrastando com a irrisória produção estatal – 2,8% dos empreendimentos. As Figuras 7, 8, 9 a seguir, evidenciam esse contexto.

FIGURA 7 – Distribuição anual da Produção Imobiliária licenciada de Salvador por Grupos de Agentes: Alvarás de construção aprovados, 2001 a 2016



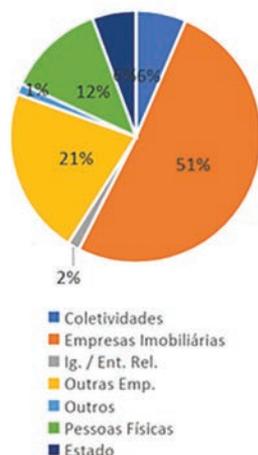
Fonte: elaborada pelas autoras com base em Lugar Comum (2017) e em dados da SUCOM.

FIGURA 8 – Distribuição anual da produção imobiliária licenciada de Salvador por Grupos de Agentes: variável Área do Terreno (m²), 2001 a 2016



Fonte: elaborada pelas autoras com base em Lugar Comum (2017) e em dados da SUCOM.

FIGURA 9 – Distribuição anual da produção imobiliária licenciada de Salvador por Grupos de Agentes: variável Área construída (m²), 2001 a 2016



Fonte: elaborada pelas autoras com base em Lugar Comum (2017) e em dados da SUCOM.

De modo geral, a maior parte da produção protagonizada por empresas imobiliárias mercantiliza o acesso aos espaços urbanizados. Ou seja, apesar da grande produção de ambiente construído que esse segmento promove, seu acesso e potencial de apropriação são restritos ao minoritário contingente populacional com capacidade monetária de participar das relações mercantis que viabilizam o acesso aos empreendimentos correspondentes. Isso tem gerado o aumento de imóveis vagos na malha urbanizada da cidade, desencontrado de demandas sociais relevantes, tais como usos habitacionais e equipamentos coletivos.

Ao bloquear o acesso da demanda popular ao mercado formalizado, os agentes que promovem esse modo de produção imobiliária corporativa trazem consequências de pelo menos quatro ordens:

1. Criam espaços seletivos e elitizados, reforçando regimes de segregação;
2. Geram um grande estoque de imóveis subutilizados;
3. Promovem diretamente uma ocupação predatória do território, com degradação ou destruição de recursos naturais e espaços de proteção ambiental;

4. Colaboram ativamente na formação de frentes de ocupações precarizadas em espaços sensíveis ambientalmente.

Essas são as formas de produção da cidade que vêm sendo estimuladas pelas Políticas Urbanas derivadas do Plano Diretor de Salvador e do ordenamento territorial proposto em seu macrozoneamento. Esse quadro converge com a prática do planejamento estratégico, entronizada pelos agentes estatais municipais na regulação e gestão do uso e da ocupação do solo urbano. A grande disponibilidade de recursos para financiamento da produção habitacional e imobiliária, possibilitada pelo MCMV e pela Nova PNH, desenhados pelo Governo Federal, ajuda a viabilizar a atuação do mercado, sob o viés do urbanismo corporativo.

Na dimensão da mobilidade, Prefeitura e Estado convergem ao implementar intervenções viárias em geral rodoviaristas e que priorizam a centralidade do transporte motorizado individual. São exemplos desses modos de intervenção a Ponte Salvador-Itaparica, a Linha Viva ou um BRT distorcido que amplia as vias de circulação do carro em detrimento do ônibus e de poucos espaços vegetados ainda existentes. Particularmente o Governo do Estado notabiliza-se pela provisão de infraestrutura de transporte público e mobilidade, tendo o sistema metroviário Salvador-Lauro de Freitas como a mais emblemática. No entanto, essa produção de infraestrutura pública mostra-se bastante limitada no atendimento às demandas prioritárias da população – vide, por exemplo, o fato de o Subúrbio Ferroviário continuar preterido por tais políticas, mesmo sendo um espaço com maiores densidades e concentração de população vulnerabilizada da cidade. Além disso, essa produção no nível estadual vem sendo realizada por meio de PPPs. Ao tentarmos ler de modo conjunto e articulado essas ações da Prefeitura e do Governo do Estado, notamos que em geral estas reforçam frentes de expansão do urbanismo corporativo na cidade de Salvador.

Diante das questões que buscamos suscitar, coloca-se o desafio de uma reorientação da ação pública descentralizada de um Estado cada vez mais capturado por essas lógicas hegemônicas. Torna-se importante ultrapassar a noção de ação pública entendida enquanto sinônimo de ação governamental, abrindo-a para o condicionamento e a ativação do seu espaço sociopolítico por outros agentes, notadamente os habitantes nas suas lutas, práticas e estratégias de viabilização da vida, em um sentido de fortalecimento de maior

autonomia destes frente ao Estado e frente ao Mercado. Trata-se de apostar na elaboração de representações alternativas do espaço, capazes de (re)abrir outras possibilidades de ação pública e coletiva na cidade pelo viés do (contra) planejamento radical/insurgente.

Resta, ainda, esclarecer que o presente capítulo não teve como hipótese uma mera e simplista relação quantitativista direta entre a redução de macrozonas ambientais mais restritivas e o aumento de empreendimentos. Independentemente das variações ano a ano do número de alvarás e respectivas áreas construídas e de terreno, estes acumulam-se no território, ampliando em maior ou menor ritmo a produção de ambiente construído. A lógica da degradação está colocada como tendência, em função de diversas questões, mas aqui chamamos a atenção para o contundente fato de o atual Plano Diretor ampliar as macrozonas de ocupação urbana/diminuir as macrozonas de conservação ambiental, estabelecendo parâmetros urbanísticos mais permissivos e apontando para a abertura ou intensificação de frentes de expansão, mesmo em áreas sensíveis ambientalmente. Ao lado disso, foi explicitado o domínio das empresas imobiliárias na produção imobiliária licenciada pela Prefeitura.

De fato, a abordagem proposta buscou uma análise qualitativa dos processos urbanos contemporâneos, mesmo que em alguns momentos tenha trazido aproximações com dados e evidências empíricas dispostos nos mapas e gráficos. O presente capítulo partiu do questionamento da ideia de que a transformação da realidade, em um sentido de justiça espacial, se daria pela ação estatal, para em seguida analisar algumas das principais Políticas Urbanas implementadas no Brasil nas primeiras décadas do século XXI. A análise constata que, apesar da incorporação das Políticas Urbanas no rol de políticas estatais reguladas por princípios e diretrizes distributivas e orientadas pelo direito à cidade, a realidade das cidades brasileiras continua crescentemente marcada por desigualdades urbanas, *pari passu* a intensificação do caráter corporativo da urbanização. E, ao focalizarmos o caso da cidade de Salvador, pela análise do macrozoneamento definido no seu último Plano Diretor, reforçamos o entendimento de que a geração de Planos Diretores pós-estatuto da cidade não logrou constituir avanços substanciais com respeito aos déficits urbanísticos, indicando um desencontro entre a esfera da política institucionalizada e as demandas socialmente e espacialmente referenciadas da sociedade urbana atual.

Referências

- ALVIM, A. A. T. Benatti; ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; MORAES, Luís Gustavo Sayão de. Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metropolitanos*, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 213-233, jan./jun. 2011.
- AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de Freitas. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, Belém, v. 2, n. 1, p. 59-69, 2013.
- ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.
- BASSUL, José. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu?* Brasília, DF: Senado Federal/Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2005.
- BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, Tania (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1996. p. 79-100.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Pensamento & Realidade*, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 68-86, 2013.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13 ago. 2015.
- BRASIL. *Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 12 de mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação dada pela Medida Provisória nº 868, de 2018). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 12 de mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977compilado.htm>. Acesso em: 12 de mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 12 de mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 12 de mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 12 de mar. 2018.

BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 106-118, 2010.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. Introdução: vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. (Org.). *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017. p. 15-48.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O orçamento participativo do Rio de Janeiro e as políticas de planejamento urbano estratégico. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 113-138, dez. 2009.

COLOSSO, Paolo. Entrevista com Otilia Arantes: mediações entre Teoria Crítica, Arquitetura e cidades. *Paralaxe: Revista de Estética e Filosofia da Arte do Programa de Estudos Pós-Graduados em Filosofia da PUC, São Paulo*, n. 2, p. 107-126, 2014.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, p. 152-166, 1996.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio/jun. 2007.

COSTA, Geraldo Magela et al. Planos diretores e políticas territoriais: reflexões a partir de transformações no Vetor Norte da RMBH. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 119, p. 85-112, jul./dez. 2010.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. *O direito à moradia digna na atual Política Nacional de Habitação: atores, agentes e arenas: avanços e dilemas com a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida*. 2016. 249 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

FALQUETO, Júnia Maria Zandonade. *A implantação do planejamento estratégico em universidades: o caso da Universidade de Brasília*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

FERNANDES, Ana. *Decifra-me ou te devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade – Fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil*. In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo (Org.). *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*. São Paulo: Livre Expressão, 2013. p. 83-108.

FERREIRA, João Sette Whitaker (Coord.). *Produzir casas ou construir cidades? desafios para um novo Brasil urbano: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. São Paulo: LABHAB: FUPAM, 2012.

FIGUEIREDO, Glória Cecília, BALTRUSIS, Nelson OLIVEIRA, Elizabeth. *Política Nacional de Habitação hoje: produção de mercado com recursos do SBPE como ação dominante*. *Revista Arquitectos*, [S.l.], out. 2013. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/14.161/4905>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

FIGUEIREDO, Glória Cecília dos Santos; MOURAD, Laila Nazem; REBOUÇAS, Thais de Miranda. *Planejamento Estratégico e a Produção da Cidade de Exceção na América Latina: o caso da cidade de Salvador*. In: CONGRESO INTERNACIONAL CONTESTED_CITIES, EJE 1: TEORÍA URBANA, 2016, Madrid. *Anais...* Madrid: WPCC, 2016. WPCC-161515.

FILGUEIRAS, Luiz. *A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização*. 2013. Disponível em: <http://www.ie.ufu.br/sites/ie.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/Filgueiras_padrao%20de%20desenvolvimento%20brasileiro_0.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica – Período 2015-2016 – Relatório Técnico*. São Paulo: INPE, 2017.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do Plano Diretor. *Interesse Jurídico*, [S.l.], ano VI, n. 31, p. 31, 2005.

GRILLO, Maria Teresa Oliveira. *A estratégia por trás do estratégico: dos planos de desenvolvimento aos planos estratégicos*. 2013. 259 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GUELL, José Miguel Fernández. 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Madrid, v. XXXIX, n. 154, p. 621-637, 2007.

GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM. FACULDADE DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. *Banco de Dados da Pesquisa Projeto de Pesquisa “A produção imobiliária de Salvador: condições, agentes, conflitos e desafios para o direito à cidade”*. Salvador, 2017. Elaborado com base em dados da Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM).

LEME, Maria Cristina de Silva (Org.). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. Salvador: EDUFBA, 2005.

LÖWY, Michael. O golpe de Estado de 2016 no Brasil. *Revista Fórum*, Santos, 17 maio 2016. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/michael-de-2016-no-brasil/>>. Acesso em: abr. 2018.

MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na cidade contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana*. 2010. 212 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MENDES, Rodrigo Hubner; BINDER, Marcelo Pereira; PRADO Jr. Planejamento estratégico: muito criticado e muito usado. Por quais razões? In: ENCONTRO DO ENANPAD, 30., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPAD, 2006. p. 1-15.

MONTEIRO, Diego Souto; LONGO, Orlando Celso. Plano Diretor de Maricá/RJ: considerações para sua primeira revisão (2006-2008). *Vértices*, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 8, n. 1/3, p. 123-136, jan./dez. 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. O estado e a exceção ou o estado de exceção? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 9-14, maio 2003.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva et al. Inovação gerencial em municípios: análise exploratória das práticas de gestão do Plano Estratégico de Juiz de Fora. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. IV, n. 4, p. 1-17, 2006.

PEREIRA, Gislene. Planos Diretores no Paraná: uma avaliação qualitativa. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 119, p. 113-135, jul./dez. 2010.

PINHO, Hortensia Gomes. O PDM de Salvador e a apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPUR, p. 1-15, 2017.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. XI, n. 245(17), ago. 2007

REBOUÇAS, Thaís de Miranda. Planejamento urbano enquanto campo de disputa de poder: O caso do PDDU de Salvador-BA. *Arquitextos*, [S.l.], ano 16, n. 191, abr. 2016. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.191/6005>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Reestruturação do setor imobiliário e mudanças no padrão espacial de reprodução do capital: a produção imobiliária como elemento central na reconfiguração das cidades brasileiras. In: ENCONTRO DA ANPUR-ENANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais....* Recife: ANPUR, 2013. p. 1-15,

SALVADOR. Lei Municipal No 6.586, de 3 de agosto de 2004. Disponível em: <<http://www.educacao.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-legislacao/GERAL/LOCAL/lei%20%20n%C2%BA%206586-2004%20pddu.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2008.

SALVADOR (BA). Prefeitura. *Lei Municipal nº 7.400, de 22 de fevereiro de 2008*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador - PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador, 2008. Disponível em: <<http://portalcidadao.homologa.salvador.ba.gov.br/sedham/default.aspx>>. Acesso em: 1 dez. 2008.

SALVADOR (BA). Prefeitura. *Lei Municipal nº 9.069/2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador, 2016. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

SALVADOR. Plano Salvador 500. Prefeitura Municipal de Salvador, 2015. Disponível em: <<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, Raquel Cerqueira. *Quem participa? participação popular e direito à cidade: um estudo de caso do Plano Salvador 500.2016*. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

SEVERINO, Susana; TOMASULO, Simone. Planos Estratégicos Municipais de Turismo do estado de Santa Catarina - Roteiros Turísticos Regionais: um estudo. *Revista Turismo em Análise*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 408-436, 2012.

SILVA, Flávia de Araújo; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. *Revista de Administração da UFSM*, Santa Maria, RS, v. 4, n. 3, p. 458-476, 2011.

SOUZA, Ângela Gordilho. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa de 2014 em Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de et al. (Org). *Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2014.

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

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-102.

VELOSO, Tiago. Das abordagens de desenvolvimento aos instrumentos de planejamento e gestão urbanos: a influência de ideias exógenas nos planos diretores amazônicos. *Revista Geógrafares*, [S.l.], n. 11, p. 1-30, jun. 2012.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

O “Novo PDDU de Salvador” e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade

Daniel Maciel Marques

*Tire as construções da minha praia
Não consigo respirar
[...]
Especulação imobiliária
E o petróleo em alto mar
Subiu o prédio eu ouço vaia
Eu faço figa pra essa vida tão sofrida
Terminar bem sucedida
Luz do sol é minha amiga...
Lucro (Descomprimindo)
BaianaSystem*

Introdução: breves comentários sobre o Direito Urbanístico brasileiro

A ordem jurídica protege os interesses individuais e também os direitos das coletividades. Nessa esteira, os direitos difusos são aqueles cujos detentores são uma coletividade indeterminada e indeterminável de pessoas, como o “direito ao meio ambiente equilibrado” e “o direito dos consumidores a propagandas não abusivas/enganosas”, por exemplo. Esses direitos das coletividades são protegidos das mais diversas formas pelo ordenamento jurídico pátrio. Entre eles, no que se refere ao crescimento das cidades – à ocupação de seus territórios, à oferta de moradia digna, à distribuição de seus equipamentos e serviços públicos, à redução de suas desigualdades e segregações, à sua mobilidade, confortabilidade e preservação de áreas verdes –, nossa legislação protege especialmente o Direito à Ordem Urbanística.

Com feito, no Brasil, há uma série de normas legais/jurídicas, dotadas de coercitividade, que vinculam as atuações dos governantes, obrigando-os a elaborar, periodicamente, atos legislativos especiais que regulamentem a expansão urbana dos municípios, sob certos critérios, requisitos de estudos técnicos e de participação popular, balizas e procedimentos predeterminados em leis.

Isso faz parte do Direito Urbanístico, que, no entendimento de doutrinadores como Hely Lopes Meireles (1977) e George Hage Humbert (2017), se consubstancia como ramo autônomo do Direito Público¹ com princípios e linguagens próprios, sistematicidade, elementos e institutos jurídicos específicos² – o que não lhe retira em nada, frise-se, sua multidisciplinaridade intrínseca e originária, tanto interna como externamente ao mundo jurídico. Tem por objeto o conjunto de normas jurídicas que disciplina a organização das cidades, que rege seus espaços habitáveis, que regulamenta e impõe o ordenamento urbano, com vistas à plena consecução das funções sociais da

1 “Não obstante, subjugam-se, no que é geral e compatível, à égide do Direito Público, guiando-se a partir da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade”. (HUMBERT, 2017, p. 17)

2 São institutos jurídicos específicos do Direito Urbanístico: solo criado; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Plano Diretor de desenvolvimento urbano; desapropriação sanção; transferência do direito de construir; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas. Alguns destes institutos serão tratados mais à frente no presente trabalho.

cidade – habitação, trabalho, lazer, saúde, segurança, circulação, confortabilidade ambiental, infraestrutura urbana adequada e acessível a todos.

Entre os princípios jurídicos próprios e específicos do Direito Urbanístico brasileiro, é imperioso perpassar, mesmo que muito brevemente, pelos:

- a. da função social da propriedade urbana;
- b. da função social da cidade;
- c. do planejamento urbanístico;
- d. da gestão democrática das cidades.

Os princípios da função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, 182 e 170, III, da CF/88) e da função social da cidade (art. 182 da CF e 2º do Estatuto da Cidade) têm caráter nuclear, de pedras angulares do microsistema do Direito Urbanístico. São prismas sob os quais deve ser focada qualquer interpretação/aplicação dos dispositivos legais da matéria. Visam, em última instância, o bem-estar comum, a satisfação e felicidade coletivas.

O princípio da função social da propriedade limita, dá os contornos da extensão do direito individual à propriedade privada. Do paradigma do direito clássico, liberal, pautado pela subserviência completa à igualdade formal (e fria) perante a lei e pela monetarização dos direitos (conversão em perdas e danos/indenização em pecúnia como modo de ressarcimento pelo dano causado a qualquer tipo de direito), passou-se para o paradigma da igualdade material, atrelado ao Estado de Bem-Estar Social, pautado pela necessidade de promoção da justiça social e pelo entendimento de que nem toda lesão a um direito pode ser convertida em mera indenização em pecúnia. Com o tempo, novos tipos de direitos surgem e novas formas de tutela desses direitos precisam ser desenvolvidas.

É nesse contexto que o direito à propriedade privada vai perdendo seu caráter absoluto – tão caro ao desenvolvimento histórico da sociedade capitalista –, passando a ser relativizado pelo princípio da função social: deve ser exercido em consonância com o interesse da comunidade.

Ao dono de um imóvel, são, então, impostos deveres, posturas ativas, bem como proibições, tudo decorrente do fato de o bem privado estar inserido num contexto mais amplo, coletivo, com o qual deve obrigatoriamente coadunar-se, sob pena de incidência de gravames jurídicos ao proprietário.

Em apertadíssima síntese, um bem, mesmo que privado, tem uma função social a cumprir. Pelo princípio da função social da propriedade urbana, se não a cumprir, na forma estabelecida na legislação, seu proprietário será submetido a sanções (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo), até que exerça seu direito à propriedade de forma harmônica com o bem de todos. Ou até que sofra uma desapropriação sanção (com pagamentos em títulos da dívida pública) promovida pelo Poder Público, por desobediência reiterada às normas que impõem o respeito à função social da propriedade urbana.

Conforme será mais bem explicado à frente neste artigo, tais sanções, espécies de institutos de Direito Urbanístico (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação sanção) e os requisitos para que um imóvel cumpra (ou não) sua função social em certa cidade precisam ser devidamente regulamentados pela legislação urbanística do município em questão (Plano Diretor) para que tenham aplicabilidade concreta enquanto instrumentos de ordenação da expansão urbana e de combate ao potencial danoso de uma especulação imobiliária desenfreada.

Pelo correlato princípio da função social da cidade, deve o Poder Público atuar de forma constante e incessante pela promoção de moradia digna para todos, de trabalho, de meios de circulação que confirmem mobilidade, de espaços de lazer nas diferentes áreas da cidade, de direitos da seguridade e da saúde, de justa distribuição de infraestrutura, de oferta de equipamentos públicos e de serviços para todos. Deve o Poder Público conter o potencial danoso da especulação imobiliária ilimitada e as investidas segregadoras dos interesses econômicos privados hegemônicos, garantir a participação popular na gestão do espaço urbano, tudo de forma a concretizar a cidade inclusiva, a cidade de todos e para todos, no caminho da sustentabilidade e da confortabilidade ambiental. São, então, constituídos deveres-poderes ao Estado, de prestações positivas e relativas aos direitos sociais dos munícipes, dos turistas, dos trabalhadores e dos cidadãos em geral que se relacionam de alguma forma com aquele espaço urbano.

Importante registrar que o princípio da função social da cidade também serve de contorno e limites para o exercício da propriedade privada, relacionando-se intimamente com o princípio da função social da propriedade urbana.

Nas palavras de George Louis Hage Humbert (autor de tese de doutorado sobre o assunto), mencionando o artigo 182 da Constituição Federal e correlacionando os princípios em comentário:

É dever do Poder Público, em todas as esferas, implementar a política urbana com vistas à consecução das funções sociais da cidade e do bem-estar dos cidadãos.

Aqui o Plano Diretor assume papel importante, vez que eleito instrumento básico da política urbana. Basta verificar que o parágrafo segundo do artigo em comentário predispõe que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando satisfaz as exigências, as diretrizes e disposições expressas no plano diretor, elevando-o ao status de instrumento básico de ordenação e gestão dos espaços urbanos.

[...]

Não resta dúvida de que a política urbana e seus instrumentos devem interferir na propriedade, conjugando planejamento adequado – mediante elaboração de Plano Diretor e compreendidas, obviamente, as normas que o complementam e minudenciam – e imposição de cumprimento da função social da propriedade, para assim atender os imperativos constitucionais de atendimento das funções sociais da cidade e do bem-estar do cidadão. (HUMBERT, 2017, p. 92; 94)

Nessa esteira, acoplado aos princípios da função social da propriedade e da cidade, vem o princípio do planejamento urbano (CF arts. 175 e 182, EC, art. 2º), que é verdadeiro pressuposto da ordem urbanística. Exige coesão dinâmica e técnica das normas jurídicas que versem sobre política urbana, com planos urbanísticos municipais hierarquicamente vinculados, sendo os superiores caracterizados por normas gerais, diretrizes, disciplinamentos e zoneamentos mais amplos, bem como pela regulamentação dos instrumentos de Direito Urbanístico, tornando-os efetivamente aplicáveis na cidade. Já os planos inferiores, por sua vez, mais específicos e pontuais, alinhados e conformados com os superiores, valem-se racionalmente dos instrumentos urbanísticos já anteriormente regulamentados para dar concreção ainda maior às transformações, avanços e melhorias que se pretende operar na cidade. É indispensável que estejam todos coesos e coerentes entre si, acomodados, interligados e embasados por estudos técnicos que lhes deem unidade, sistematicidade e efetividade prática na consecução das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas.

Assume então o Direito Urbanístico, como decorrência inexorável do princípio do planejamento urbano, especial dimensão técnica e multidisciplinar, que passa a ser requisito qualificado dos atos legislativos municipais sobre política urbana. Portanto, planejamento urbano só existe quando houver, também, de forma precedente e contínua, a realização/produção de estudos técnicos densos, profundos, amplos, atuais e multidisciplinares sobre a cidade em questão, aptos a embasar, alicerçar e nortear o seu ordenamento urbano, categorizar e especificar as situações locais de imóveis que não atendam à função social da propriedade urbana, racionalizar territorialmente a aplicação dos instrumentos de Direito Urbanístico, e, assim, alcançar, respeitar e promover as funções sociais da cidade.

Vejamos o que diz, sobre o Princípio do Planejamento Urbano, George Hage Humbert (2017, p. 53):

Objetiva-se, por este princípio, que as normas, instrumentos e a atividade urbanística não se deem de forma aleatória, mas ordenada, planejada, ordenada, para que cada zona, cada localidade tenha tratamento específico e adequado às suas necessidades reais, tendo-se em mente os diversos aspectos da vida na cidade: moradia, produção industrial, lazer, trabalho, administração da cidade etc.

[...]

Com base nesse princípio rechaça-se a administração, a atividade urbanística improvisada, garantindo uma atuação proativa do Estado, em consonância ao próprio princípio constitucional da eficiência.

À exigência de alicerce técnico denso e amplo, soma-se a exigência de participação popular direta e substancial durante todos os processos de planejamento urbano. Dos estudos e dados levantados pelos técnicos, deve ser perquirida também a vontade popular, a vontade dos diferentes segmentos sociais que compõem a cidade e sobre ela têm direitos, anseios, vontades e reconhecimentos de identidade e de pertencimento.

As décadas da segunda metade do século XX demonstraram que a técnica e a ciência, o cientificismo, o urbanismo racionalista e modernista, em moldes puramente tecnocráticos, desprovidos de qualquer participação popular, podem levar ao desrespeito à singularidade dos indivíduos, às tradições e à própria história da cidade. Tanto a teia urbana da cidade tradicional quanto a antiga cultura da vizinhança se veem ameaçadas, e as populações de baixa

renda são, frequentemente, expulsas para zonas mais periféricas e carentes de serviços e equipamentos.

A essa constatação, somou-se o período histórico da redemocratização e do agigantamento do anseio popular por instrumentos de democracia participativa. Consubstanciou-se, assim, o princípio da gestão democrática das cidades: a participação dos distintos segmentos sociais, dos diferentes atores, classes e grupos, inclusive das minorias, se faz imprescindível para a gestão do processo de urbanização. Deve todo e qualquer plano urbanístico, qualquer legislação urbanística municipal, ser objeto de consulta popular efetiva, substancial e direta,³ desde suas primeiras formulações, bem como durante a tramitação e até sua ulterior aprovação (ou rejeição) na Câmara Municipal.

Dentro desse plexo de princípios e das regras e normas obrigatórias que conformam o Direito Urbanístico Brasileiro, de meados de 2015 a meados de 2016, a Prefeitura de Salvador viu-se diante da obrigação de formular o ato legislativo especial voltado para a regulamentação ordenada do crescimento urbano de nossa capital – uma metrópole historicamente desordenada, segregada, com mobilidade deficitária, poucas áreas verdes, trânsitos congestionados, pontos de superadensamento, construções em áreas de riscos (deslizamentos e inundações), deficiência habitacional, ilhas de calor e outros problemas. No plano legislatorial, vale destacar a ausência de categorização

3 Nesse sentido, trazemos importante julgado do Tribunal de Justiça do Maranhão, confirmando a anulação de Lei Municipal sobre política urbana, em virtude da ausência de participação popular durante o processo legislativo: “EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. [...] SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DECLARANDO NULAS AS LEIS MUNICIPAIS Nos.5389/2010 E 5.391/2010, QUE ALTERARAM A LEI No 3.253/1992, QUE DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS, POR AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS, DE PUBLICIDADE, DE TRANSPARÊNCIA E DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SEUS PROCESSOS LEGISLATIVOS, RECONHECENDO INCIDENTALMENTE OFENSA À CF, E CONTRARIEDADE AO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL No 10.257/2001) E À LEI MUNICIPAL No 4.669/2006, QUE DISCIPLINA O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS. LEIS DE EFEITOS CONCRETOS. [...] 2. Considerando que as leis que dispõem sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano municipal, são leis de efeitos concretos, não apresentando, pois, características de generalidade e de abstração típicas das demais leis, podem as mesmas ser impugnadas por meio dos instrumentos processuais voltados para o controle da legalidade dos atos administrativos em geral, tais como o mandado de segurança, a ação popular e a ação civil pública, não se podendo ter por inadequado o uso dessa última espécie de ação pelo Ministério Público Estadual para, com base em elementos de provas colhidos em inquérito civil público, pedir a decretação de nulidade de leis dessa natureza por ausência de estudos técnicos, de publicidade, de transparência e de participação popular no curso de seus processos legislativos, ofendendo incidentalmente a CF e em confronto com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e com a Lei que dispõe sobre o Plano Diretor do próprio município réu”. (TJMA. Mandado de Segurança nº 29167/2012, Relator: Desembargador Jamil de Miranda Gedeon Neto, 5 abr. 2013, grifo nosso)

das situações de imóveis em desencontro com sua função social, e a consequente não regulamentação dos instrumentos de Direito Urbanístico coercitivos – parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação sanção – que poderiam ser aplicados para se fazer cumprir a função social da propriedade urbana.

Analisaremos, então, ao longo deste artigo, como se deu a elaboração do instrumento legal que passou a disciplinar a expansão urbana de Salvador (o “Novo PDDU de Salvador”⁴), pautando-se esta análise pelo prisma da legislação existente sobre a matéria no Brasil, no que toca especificamente dois pontos inter-relacionados: a proteção da ordem urbanística pelas exigências legais de estudos técnicos e de conteúdo mínimo para o ato legislativo que regulamentará o desenvolvimento do município. Antes, contudo, faz-se importante perpassar pelo processo histórico que:

- a. se origina das lutas pontuais por habitação e das batalhas de resistência contra expulsões coletivas e arbitrárias de populações de baixa renda dos centros desde o início do século XX;
- b. passa pela formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e;
- c. culmina com a aprovação parcial da Emenda Popular da Reforma Urbana na Constituição de 88 e o advento do Estatuto da Cidade em 2001.

Processo histórico de matriz constitucional do Direito Urbanístico brasileiro

Num Estado Democrático e de Direito, como é o brasileiro, a Constituição de 1988 tem *status* hierárquico máximo dentre o conjunto de legislações vigentes no ordenamento jurídico. É o princípio da supremacia da Constituição. Todos os outros atos normativos (leis complementares, leis ordinárias, leis

4 A rigor técnico, não há que se falar em “Novo PDDU de Salvador”, já que, conforme o ordenamento jurídico, trata-se de revisão do PDDU que já existia – que deve ser feita, no máximo, a cada dez anos. Contudo, talvez por estratégia de apelo frente a opinião pública, a Prefeitura de Salvador alçou o PL que revisou o PDDU de nossa capital de “Novo PDDU de Salvador”. Daí a necessidade de uso de aspas.

municipais, leis estaduais, decretos, portarias) devem guardar consonância e obediência ao conteúdo normativo Constitucional, sob pena de serem entendidos como inconstitucionais e, conseqüentemente, carentes de validade e eficácia jurídica.

Nessa esteira, o chamado Direito Urbanístico (o direito difuso à ordem urbanística) tem matriz constitucional. Após décadas de forte movimentação social reivindicadora da Reforma Urbana no Brasil, nosso Poder Constituinte Originário inseriu, no texto da Constituição Federal promulgada em 1988, um capítulo específico sobre a Política Urbana, o qual não só consagrou a ordem urbanística em nosso ordenamento como ramo dotado de autonomia e particularidades, como também definiu que o PDDU é o instrumento básico da Política Urbana municipal.

Dada a supremacia das normas constitucionais, vejamos, então, o artigo 182 da Constituição Federal em sua íntegra:

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 su-

cessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
(BRASIL, 2016)

E, parcialmente, o artigo 30 da Constituição:

[...] Compete aos Municípios:

[...]

VII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urban. (BRASIL, 2016)

Da simples leitura desses artigos da Constituição, já se pode inteligir que o Plano Diretor deve, obrigatoriamente, definir as “diretrizes fundamentais da ordenação da cidade”, bem como é o instrumento de promoção do “adequado ordenamento territorial”, ao trazer em seu conteúdo normativo o “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. (BRASIL, 2016)

Segundo José Afonso da Silva (1995, p. 93), o “planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos – noção que se aplica ao planejamento em geral, e, portanto, também ao planejamento urbanístico”.

Sendo assim, importante esclarecer que o próprio Texto Constitucional, ápice de nossa ordem jurídica, determina claramente que, ao se elaborar um PDDU, não se está apenas legislando sobre uso, parcelamento e ocupação do solo, mas sim ordenando e planejando o território urbano de um município, para direcionar de forma racional, técnica, democrática e participativa sua expansão (como bem expressa o termo “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano”), de modo a evitar que a urbanização siga desordenada, caótica e acarretadora de variados transtornos aos seus munícipes, trabalhadores, visitantes e turistas. Transtornos que vão desde engarrafamentos, ilhas de calor intenso e ausência de áreas públicas de lazer, a segregações sociais, raciais e econômicas, bem como a destruições de áreas verdes e até mesmo deslizamentos fatais.

A inclusão desses (importantíssimos) artigos 182 e 183 no corpo da Constituição Federal de 1988 é fruto de um longo processo de luta das camadas mais populares, dos movimentos sociais de luta por moradia, aos quais foram se somando partidos de esquerda, setores das universidades, da esquerda católica, e de associações classistas (arquitetos, engenheiros, advogados). Formaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, propuseram

à Assembleia Nacional Constituinte a Emenda Popular no 63, de 1987 (alinhada de Emenda Popular da Reforma Urbana), compuseram grupos de pressão sobre os Congressistas, e conseguiram que, pelo menos, uma (pequena) parte de seus pleitos por cidades menos excludentes fosse aprovada na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, compondo o Capítulo X da Constituição Federal – Política Urbana –, sucinto e em grande parte dependente de regulamentação por Lei Federal posterior.

Nesse relembrar de fatos históricos ora proposto (que culminou com a inserção do Capítulo da Reforma Urbana na Constituição e a posterior Lei Federal do Estatuto da Cidade, que regulamentou aquele), voltemos então à Revolta da Vacina, no Rio de Janeiro, entre 1903 e 1904. Mais do que uma mobilização contra a vacina, esse evento é visto por historiadores como um dos primeiros momentos em que a população manifestou-se de forma vultosa e incisiva contra a “ação do poder público, que levava a cabo uma truculenta Reforma Urbana de cunho higienista, invadindo a privacidade dos moradores e despojando-os muitas vezes de suas casas”. (CARVALHO, 2016, p. 107)

A realidade urbana, caracterizada “pela especulação imobiliária, pela ocupação desordenada do espaço da cidade e pela divisão da cidade entre os polos regular e irregular, com e sem acesso à infraestrutura básica” (CARVALHO, 2016, p. 107), já era alvo, no Rio de Janeiro daquela época, de contestação de setores da sociedade civil.

Na virada do século XIX para o século XX, o Rio de Janeiro vinha passando por várias transformações, já que o fim (formal) da escravidão acarretou aumento significativo de pessoas subempregadas e desempregadas, com êxodo de ex-escravos dos latifúndios de café fluminenses para a então capital da recém-proclamada República. Nessas mesmas décadas, a imigração estrangeira, com grande número de portugueses, também registrou elevação notória. (SCHWARCZ; STARLING, 2015)

De 1872 para 1890, a população do Rio de Janeiro dobrou, sendo que “dela, mais da metade era formada por destituídos sem atividade fixa, que passaram a ser chamados de ‘classes perigosas’”. (LOPEZ; MOTA, 2008, p. 613) Com esse crescimento repentino da população, a cidade se deparava com diversos problemas, faltando, principalmente, casas para abrigar tantos “novos munícipes”. O abastecimento de água, de saneamento e de higiene também era caótico e deficitário. Não sem motivo, ocorreram surtos de epidemias de varíola e de febre amarela em 1891; e a tuberculose e a malária eram doenças frequentes.

Neste cenário, em 1903, o Prefeito Pereira de Passos publicou um plano com uma série de obras para o “embelezamento da cidade”, os denominados “planos de embelezamento”. Pereira de Passos já havia trabalhado na administração pública do Rio, quando participou da elaboração do plano de melhoramentos em 1875.

Estes “planos de embelezamento”, nas palavras de Ana Paula Carvalho (2016. p. 148):

[...] eram inspirados notadamente na tradição europeia e consistiam no alargamento de vias, erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas mais centrais, implementação de infraestrutura, especialmente obras de saneamento, e ajardinamento de parques e praças. Um detalhe importante desses planos era seu caráter pontual, de modo que eles quase sempre se limitavam ao centro da cidade.

Nas palavras do historiador José Murilo de Carvalho (1989, p. 40), analisando criticamente os “planos de embelezamento” e as reformas:

No Rio reformado circulava o mundo belle-époque fascinado com a Europa, envergonhado do Brasil pobre, do Brasil negro e dos imigrantes. Era o mundo do barão do Rio Branco, ministro das Relações Exteriores do presidente que promoveu as reformas. O mesmo barão, que na juventude tinha sido capoeira e que agora se esforçava em oferecer à visão do estrangeiro um Brasil branco, europeizado, civilizado.

Com a execução dos “planos de embelezamento”, muitos bairros populares e cortiços foram alvos do “bota abaixo”, com as remoções forçadas das populações mais pobres dos locais mais centrais, que se buscava “embelezar”. Expulsos de suas casas, tiveram que se espremer ainda mais nos cortiços que sobraram, subir os morros, ou deslocar-se, mais e mais, para os subúrbios carentes de qualquer infraestrutura mínima. Suas casas haviam sido desapropriadas e demolidas.

É neste clima de insatisfação e mobilização popular, que Osvaldo Cruz, então diretor do Serviço de Saúde do Rio de Janeiro, dá início a uma campanha contra a febre amarela e a peste bubônica. Dentre as ações estatais, destacamos:

- desinfetar casas;
- interditar habitações mais pobres “sem condições de higiene”;
- vacina compulsória contra a varíola.

A vacinação compulsória foi o estopim para que a população insatisfeita tomasse as ruas do Rio de Janeiro, com tumultos que duraram dias, inclusive com depredação de prédios públicos. Conforme aponta os historiadores Adriana Lopez e Carlos Guilherme Mota:

O inimigo não era a vacina: era o governo, que invadia os lares sem consultar os habitantes. A revolta contou com a participação de quase todos os segmentos da população: operários, comerciantes, estudantes, militares, pivetes e membros das chamadas ‘classes perigosas’. Estes últimos eram os *desclassificados*, que formavam a maioria da população da cidade. (LOPEZ; MOTA, 2008, p. 613)

Nas palavras de Darcy Ribeiro (apud LOPEZ; MOTA, 2008, p. 613): “O povo não lutava contra a vacina, lutava contra o desalojamento. Centenas de presos da revolta da vacina são deportados para o Acre, prática que daí por diante se torna habitual”.

Com a forte movimentação popular, o governo recuou e suspendeu a vacina. O historiador José Murilo de Carvalho (1989, p. 40), em sua análise, ressalta a projeção do sentimento de cidadania levado a cabo pela Revolta da Vacina:

A Revolta da Vacina permanece como exemplo quase único na história do país de movimento popular de êxito baseado na defesa do direito dos cidadãos de não serem arbitrariamente tratados pelo governo. Mesmo que a vitória não tenha sido traduzida em mudanças políticas imediatas além da interrupção da vacinação, ela certamente deixou entre os que dela participaram um sentimento profundo de orgulho e autoestima, passo importante na formação da cidadania.

Contudo, as práticas de intervenções urbanísticas elitistas e excludentes, negando, para as camadas mais pobres, o direito de moradia e de existir em certo local da cidade, persistiram ao longo do século XX. Persistiu, também, a resistência dos movimentos sociais. O processo (desordenado) de urbanização foi ficando cada vez mais intenso, acelerado e descontrolado, primeiro no Rio e em São Paulo e, da segunda metade do século em diante, nas demais capitais brasileiras – inclusive em Salvador.

Segundo a socióloga (PUC/RJ) Ana Paula Soares Carvalho (2016, p. 105):

Essa urbanização intensa foi acompanhada por um processo de concentração da população nas grandes cidades. À medida que as cidades inchavam, ocorria um movimento de fragmentação do espaço, acompanhado de exclusão social e territorial da população mais pobre. Na verdade, mesmo antes da migração em massa dos trabalhadores do campo para as zonas urbanas, grande parte das cidades já era marcada por uma divisão clara entre a cidade formal e a cidade informal, a cidade dos ricos e a cidade dos pobres. [...] as reformas urbanas realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do séc. XIX e o início do séc. XX, ao mesmo tempo em que [...] implantavam as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, empurravam a população excluída desse processo para os morros e franjas da cidade.

Das pautas iniciais e localizadas por moradia, pelo direito a existir em certo local da cidade, de habitar certa zona, foi-se, pouco a pouco, conformando-se uma luta social por questões mais estruturantes e amplas referentes às cidades. As forças sociais foram criando robustez, moradores de favelas, na luta contra remoções em larga escala, foram ganhando o apoio de setores da Igreja, de advogados ligados à esquerda, e de políticos. Até a década de 1970, a política de remoção massiva de favelas foi frequente em diversas cidades do país, contudo, há diversos registros históricos de resistência e permanência da população de baixa renda, frente às investidas ora de setores privados ora do próprio Poder Público.

Assim como no Rio de Janeiro, a questão fundiária urbana nunca foi sanada nas demais metrópoles brasileiras, nem mesmo quando o Poder Público tomou para si, diretamente, a tarefa de construir conjuntos habitacionais populares. Este quadro ainda se agravou significativamente com o adentrar da década de 1980 e a recessão econômica. Em paralelo, altas taxas de crescimento demográfico, e rapidíssima multiplicação da população urbana.

Para piorar o cenário, no ano de 1986, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criados na década de 1960 para, em tese, financiar massivamente a construção de unidades habitacionais, implodiram e passaram-se muitos anos sem que houvesse alguma outra política vultosa de financiamento da habitação.

Sem as mínimas condições de se introduzir legalmente no mercado imobiliário – dados: o alto preço dos imóveis nos (poucos) locais dotados de infraestrutura e dentro dos contornos da cidade dita formal e legal; a carência

de financiamento estatal –, as classes populares, para garantir minimamente alguma moradia, frequentemente se viram compelidas a ocupar espaços públicos, ou a se lançar em autoconstruções habitacionais onde e como pudessem, inclusive em áreas de risco (tragédias de deslizamentos e desabamentos são frequentes no Brasil e em Salvador).

Em nosso país, raramente, ao crescimento das cidades se fez acompanhar a presença efetiva e competente do Poder Público em relação às demandas por habitação, saneamento básico, ocupação planejada e ordenada do território, consulta aos munícipes sobre a expansão urbana, transporte etc.

Sobre os diversos interesses políticos e econômicos em jogo de disputa quanto à questão da expansão urbana das cidades brasileiras e à existência das favelas, Fischer (apud CARVALHO, 2016. p. 109) faz boa síntese:

grileiros e proprietários de terras se sentiam ameaçados em seus interesses por moradores de longa data que buscavam seus direitos à usucapião; proprietários de terras e/ou grileiros vendiam terra a empreendedores imobiliários cujos planos não incluíam os moradores de favelas nem os políticos que protegiam esses moradores; chefes políticos locais muitas vezes trabalhavam em prol dos interesses desses empreendedores e contra os moradores de favelas; e políticos frequentemente oscilavam entre proteger esses moradores e ir ao encontro das opiniões dos eleitores das classes mais altas que consideravam as favelas perigosas, não higiênicas e profundamente constrangedoras.

Sobre essa aversão das classes mais altas do Rio de Janeiro (e das outras metrópoles brasileiras) às favelas, pontuada por Fischer, vale transcrever a expressiva notícia do jornal de grande circulação carioca *O Globo*, datada de 11 de abril de 1958:

As favelas são viveiros e vacalhouts de marginais de todas as categorias, garotos que, degradados pelos mais velhos e por estes ou seus responsáveis instruídos, furtam gêneros das freiras e arrancam as bolsas das senhoras, adolescentes que, unidos aos maiores de idade já experimentados na senda do crime, assaltam e matam em pleno dia, praticam o contrabando, fumam maconham e com ela traficavam mulheres desvirginadas na meninice, que vivem desempregadas e quando se empregam arrebanham da patroa o que podem, para em seguida levarem para seu explorador que as esperam na

favela, com a prole que crescerá, para mais tarde engrossar a falange dos pervertidos, dos delinquentes, que ali permanecerão ou procurarão outro local. (PASSOS apud LOPES, 2014, p. 21)

Ocorre que as favelas, que seus moradores, resistiram, apropriaram-se de discursos jurídicos, ganharam novos adeptos e passaram a pleitear leis que os protegessem, que os defendessem de remoções arbitrárias, que solidificassem suas posses em propriedades (regularização fundiária), que garantissem participação na política urbana, distribuição dos ônus e melhorias do processo de urbanização, obras de infraestrutura e serviços básicos para toda a cidade. Com a decadência do regime ditatorial na década de oitenta e a redemocratização, constituiu-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e, mais à frente, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU).

Vale registrar que um pouco antes, na França, em 1968, Henri Lefebvre lançou sua obra-prima sobre direito à cidade, rechaçando o urbanismo tecnocrata, que conferiria à gestão do espaço urbano mera promoção de construção de moradias e oferecimento de infraestrutura mínima. Preconizou, em contrapartida, que aos cidadãos devem ser conferidos meios e instrumentos para interferir na produção/ocupação do espaço urbano. Em outras palavras, a luta pelo direito à cidade é a luta pelo direito de criação e plena fruição do território urbano e a urbanizar. Nesta esteira, a cidade é entendida como obra coletiva na qual cada membro deve ter espaço para viver suas particularidades e diferenças. Na interpretação que Ana Paula Soares Carvalho confere a Lefebvre, já explicitando sua importância para a luta pela Reforma Urbana pelo mundo:

A ideia que passou a pautar o movimento pela Reforma Urbana é a de que os cidadãos têm direito a fruir a cidade e participar ativamente da sua construção. Isso implica em garantir não só os direitos básicos à habitação, saneamento, transporte etc., mas também em criar condições de participação popular nas decisões sobre os rumos da política urbana. Tem-se em vista aí a construção de cidades menos desiguais, menos segregadas, em que haja espaços de encontro entre atores diversos e em que possam se debater coletivamente os seus rumos. (CARVALHO, 2016, p. 117)

Prosseguindo com resgates de teorizações europeias sobre o meio urbano no último quarto do século XX, vale visitar brevemente a Sociologia Crítica da

Escola de Frankfurt, através dos escritos de Alessandro de Giorgi. No trecho transcrito a seguir, ele reflete sobre os mecanismos de controle, utilizados pelas forças econômicas e políticas preponderantes, contra aqueles entendidos e rotulados (de forma preconceituosa e discriminatória) como “perigosos”, “indesejáveis” – ressaltando, dentre esses mecanismos, a segregação urbana:

Pobres, desempregados, mendigos, nômades e migrantes representam certamente as novas classes perigosas, ‘os condenados da metrópole’, contra quem se mobilizam os dispositivos de controle, mas agora são empregadas estratégias diferentes neste confronto. Trata-se, antes de tudo de individualizá-los e separá-los das ‘classes laboriosas’. Esta tarefa é, de fato, bastante simples numa metrópole produtiva, na qual a contínua precarização do trabalho, o emprego – que se torna cada vez mais flexível, incerto e transitório – e a constante superposição entre economia ‘legal’ e economias submersas, informais e também ilegais, determinam uma progressiva solda entre trabalho e não trabalho e entre classes laboriosas e classes perigosas, a ponto de tornar qualquer distinção praticamente impossível. Trata-se, pois, de neutralizar a ‘periculosidade’ das classes perigosas através de técnicas de prevenção de risco, que se articulam principalmente sob as formas de vigilância, segregação urbana e contenção carcerária. (DI GIORGI, 2013, p. 28)

Esses ensinamentos da Sociologia Crítica, mesmo que visitados superficialmente, valem para nos explicitar a importância de que as ideias, planos, projetos e previsões legais sobre a expansão e ocupação dos territórios da cidade estejam sempre atrelados a rigorosos estudos técnicos e à efetiva participação popular, que os legitimem e esclareçam suas causas, objetivos, efeitos e métodos de intervenção. Caso contrário, podem estar servindo apenas a interesses mesquinhos, privados, excludentes, segregadores. Continuando com o raciocínio de Alessandro De Giorgi (2013, p. 28):

Se voltarmos o olhar às tecnologias de controle que emergem no ocaso do século XX e anunciam a aurora do século XXI, podemos certamente falar de um segundo internamento. De um internamento urbano, que tem a forma de gueto, de um internamento penal, que tem a forma do cárcere, e de um internamento global, que assume a forma das inumeráveis ‘zonas de espera’, disseminadas pelos confins internos do Império. [...] O novo internamento se configura mais do que qualquer outra coisa como uma tentativa de definir um es-

paço de contenção, de traçar um perímetro material ou imaterial em torno da população que são ‘excedentes’, seja a nível global, seja a nível metropolitano, em relação ao sistema de produção vigente.

Ao fim do século XX, então, a forte segregação existente nas cidades é sentida e explicitada em todo o mundo, sendo cada vez mais irradiada e publicizada a necessidade de combatê-la. Atendo-nos, porém, especificamente ao contexto do Brasil, começa, no final da década de 1980, a formação da Assembleia Constituinte. Valendo-se da possibilidade de emendas de iniciativa dos cidadãos, a Federação Nacional de Engenheiros, a Federação Nacional de Arquitetos e o Instituto de Arquitetos do Brasil, contando com o apoio da organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH, do Movimento em Defesa do Favelado e de mais 48 associações representativas da sociedade civil local ou regional, apresentaram a Emenda Popular da Reforma Urbana.

O MNRU teve preponderância na construção da Emenda em comento e, àquela altura, sua pauta estruturante já era o “direito à cidade”, consubstanciado por quatro eixos basilares:

- a. gestão democrática e participativa do espaço urbano;
- b. adequação da propriedade à função social;
- c. sanções aos proprietários nos casos de não atendimento da função social;
- d. promoção da justiça social.

Destacamos algumas proposições da Emenda em sua forma originária, trazidos por Ana Paula Soares Carvalho (2016, p. 122):

- direito universal a condições dignas de vida urbana e gestão democrática das cidades;
- regulamentação de instrumento para que o Poder Público pudesse desapropriar imóveis urbanos por interesse social, mediante pagamento em títulos da dívida pública;
- captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;
- a promoção da função social da propriedade por meio dos instrumentos do imposto progressivo, imposto sobre valorização imo-

- biliária, direito de preferência, desapropriação sanção, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;
- monopólio estatal para a prestação de serviços públicos, vedado o subsídio de serviços concedidos à iniciativa privada;
 - criação de um fundo de transportes públicos para subsidiar a limitação das tarifas ao equivalente a 6% do salário mínimo mensal;
 - periodicidade mínima de doze meses e o controle estatal dos índices aplicados ao reajustamento de aluguéis;
 - possibilidade, na ausência de lei federal disciplinadora, da aplicação direta de norma constitucional, mediante decisão judicial;
 - usucapião especial para fins de moradia, de terrenos públicos ou privados;
 - o direito à moradia alicerçado em políticas públicas que garantissem regularização fundiária e urbanização, programas habitacionais para aquisição ou locação, determinação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis, assessoria técnica e aplicação de recursos orçamentários a fundo perdido, sob controle social.

Após muita disputa e pressões, de diversos setores da sociedade, em ambos os sentidos (a favor e contra a aprovação do conteúdo da Reforma Urbana), com utilização das mídias de massa no debate, somente uma parte da Emenda foi incorporada ao texto final da Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183 (já transcritos no início deste tópico). Descontentamentos para todos os lados. O MNRU inconformado principalmente com a submissão da regulamentação dos instrumentos urbanísticos de cumprimento coercitivo da função social da propriedade a uma lei federal e, ainda por cima, com aplicações práticas e efetivas dependentes do conteúdo de Plano Diretor Municipal. A força política do capital imobiliário (e da correlata especulação) mostrou seu poder, postergando ainda mais as necessárias e reivindicadas regulamentações dos instrumentos de Direito Urbanístico. Por outro lado, o MNRU também mostrou a força política de seu poder de articulação, com a aprovação da usucapião urbana – o que desagradou em muito a Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp).

A pressão política, então, sob o Congresso Nacional, perdurou. O MNRU continuava a buscar a aprovação de suas pautas, mediante lei federal regulamentadora do Capítulo Constitucional sobre Política Urbana. O Projeto de Lei foi proposto em 1989 e passou por longos doze anos de conturbada e disputada tramitação no Congresso, com seu texto final sendo aprovado em

2001. Em prol da aprovação, lutaram as entidades e movimentos que haviam construído o ideário da Reforma Urbana; na outra ponta, criando barreiras para a tramitação e tentando a rejeição ou modificação substancial do PL via emendas, “as entidades representativas do empresariado urbano que tinham o apoio ainda de instituições de defesa da propriedade privada como causa política”. (CARVALHO, 2016, p. 127)

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, após um século de intensa mobilização, resistência e luta popular, diversos instrumentos de Direito Urbanístico foram inseridos no ordenamento jurídico e regulamentados. Alguns deles, como o parcelamento e edificação compulsórios, ou o IPTU progressivo no tempo, mesmo que previamente regulamentados pelo Estatuto em seus contornos gerais, dependem ainda, para tornarem-se efetivamente aplicáveis no território de um dado município, de que sua respectiva Câmara Municipal aprove Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano cujo conteúdo albergue a especificação/conceituação/classificação de quando a propriedade urbana cumpre (ou não) “as exigências fundamentais de ordenação da cidade [...] assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”. (BRASIL, 2001)

Passemos agora, então, para uma análise de algumas das determinações, regulamentações, exigências e regras de política urbana e de atos legislativos sobre esse assunto que foram positivadas em nosso ordenamento jurídico pelo Estatuto das Cidades.

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios são instrumentos de Direito Urbanístico que vinha, há tempo, sendo reivindicado pelo MNRU com o fito de conferir ao Poder Público meios institucionais de combater a especulação imobiliária e, conseqüentemente, o desrespeito à função social por parte de proprietários de imóveis urbanos. Com efeito, imóveis e mais imóveis urbanos ociosos e carentes de qualquer utilização, quando localizados em espaços já detentores de infraestrutura, acarretam não só o aumento dos custos de prestação de serviços públicos, como também sobrevalorização fundiária.

Foi previsto no art. 182, §4º da Constituição, então, como primeira sanção à retenção ociosa de terrenos no espaço urbano. Todavia, a redação da

Constituição fez com que este instituto nascesse já dependente de regulamentação em lei federal para poder ser aplicado. Vejamos a redação da Constituição:

§ 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. (BRASIL, 2016)

E, agora, o texto do Estatuto da Cidade, adentrando na regulamentação do instituto do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, sem, entretanto, finalizá-lo:

Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente;

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos. (BRASIL, 2001)

Como se pode depreender do texto legal ora reproduzido, caberá ao Plano Diretor Municipal tornar esse importante instituto de Direito Urbanístico aplicável no território da cidade, a fim de fazer valer o princípio da função social para os imóveis que sejam categorizados como subutilizados. Esta categorização (subutilizado ou não) também ficou a cargo do Plano Diretor Municipal, o qual, com base nos estudos técnicos produzidos sobre a cidade em questão, ordenará a aplicação do referido instituto, com vistas à promoção da função social das cidades.

Veremos, mais à frente, que o “Novo PDDU de Salvador”, embora mencione o instituto sob análise em seu conteúdo, não o tornou aplicável no território soteropolitano, fazendo menção à necessidade de posteriores elaborações de estudos técnicos e de lei específica. Nesta esteira de postergações, também não definiu prazo para a elaboração dos estudos faltantes nem da lei específica. E, passados quase dois anos da aprovação do “Novo PDDU de Salvador”, nenhuma notícia há de que estes estudos tenham sido sequer iniciados. Continua o princípio da função social da propriedade urbana carente de mecanismos de defesa em solo soteropolitano, completados mais de quinze anos do advento do Estatuto da Cidade. Um forte indício de que o mercado imobiliário especulativo de Salvador segue a exercer toda sua força política sobre o Poder Público municipal.

Passemos, então, à próxima medida coercitiva disponibilizada, pelo ordenamento jurídico pátrio, ao Poder Público Municipal, para se fazer cumprir a função social da propriedade urbana no que se refere ao dever-poder do Estado de promover o adequado ordenamento da expansão urbana de um município: o IPTU progressivo no tempo.

Do IPTU progressivo no tempo

Com a Constituição de 1988, o IPTU (Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana) ganhou contornos de extrafiscalidade ao se criar a possibilidade de sua progressão ao longo do tempo, como medida sancionadora e coercitiva imposta ao proprietário que não cumprir a função social de seu imóvel, mesmo após ser notificado para parcelá-lo, edificá-lo ou utilizá-lo compulsoriamente. Sendo assim, para que o IPTU progressivo no tempo seja aplicável, é necessário que o instrumento tratado no tópico anterior o seja antes. Há uma imprescindível graduação das sanções. Trazemos a redação do Estatuto da Cidade:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo. (BRASIL, 2001)

Esse importantíssimo instrumento de promoção da função social da propriedade urbana e, conseqüentemente, da função social das cidades, também continua carente de possibilidade de aplicação em nossa capital baiana. Como o nosso “Novo PDDU de Salvador” não tornou aplicável a primeira medida sancionatória – parcelamento, edificação e utilização compulsórios – nem determinou prazo para tanto, o IPTU progressivo no tempo também segue impossibilitado de aplicação. E a ordenação do planejamento urbano de Salvador? Segue, então, negligenciada, feita de improviso.

No entendimento de Elida Séguin (ao qual me perfilho), esses instrumentos de Direito Urbanístico para o cumprimento coercitivo da função social da

propriedade urbana são de disciplinamento/aplicabilidade obrigatória por parte do município:

Trata-se de do aumento da alíquota do IPTU pelo prazo de cinco anos consecutivos sobre vazios urbanos, imóveis não utilizados ou considerados subutilizados, subaproveitados em relação ao mínimo definido pelo Plano Diretor [...]. Sua aplicabilidade é obrigatória para o município. (SÉGUIN, 2002, p. 168)

Contudo, ao que parece, os gestores da capital baiana não entendem dessa forma, pois o “Novo PDDU de Salvador” esquivou-se de tornar os instrumentos ora trabalhados aplicáveis. Tudo ficou para estudos e leis posteriores. Já se pode antever, aqui, a debilidade dos “estudos técnicos” “produzidos” para a elaboração do “Novo PDDU de Salvador”, já que sequer foram capazes de alicerçar o disciplinamento completo desses basilares institutos de Direito Urbanístico. Outros conteúdos obrigatórios, por força da Constituição e do Estatuto da Cidade, para um Plano Diretor, também não foram tratados pelo “Novo PDDU de Salvador” soteropolitano. Tudo a demonstrar o simulacro dos estudos técnicos apresentados e o consequente simulacro de planejamento urbano.

No tópico a seguir, nos debruçaremos sobre uma análise mais detalhada das regras legais, contidas especialmente no Estatuto da Cidade, que exigem diversos e específicos estudos técnicos para a elaboração de todo e qualquer PDDU.

Da necessidade de estudos técnicos consistentes para alicerçar a formulação de Projeto de Lei de Plano Diretor

Além do que já havia sido previsto no texto Constitucional, o Estatuto da Cidade – a Lei Federal no 10.257/2001, que regulamentou a Constituição no âmbito da política urbana – estabeleceu que “a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. (BRASIL, 2001)

Os artigos 39 e 40 do Estatuto trazem mais regulamentações sobre o Plano Diretor, reafirmando que é o instrumento básico legal a ser utilizado para nortear, de forma ordenada, o desenvolvimento e a expansão urbana de um município. Vejamos tais artigos em suas completudes:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001)

Importante pontuar a definição de ordenar, já que a carga semântica contida neste núcleo verbal do art. 2º foi utilizada novamente pelo legislador no art. 39 ao reafirmar que o Plano Diretor expresse a “ordenação da cidade”. Ordenar é definir um regime jurídico coerente, capaz de produzir ordem, e não desordem. Como bem leciona Carlos Ari Sundfeld:

Se é verdade que a própria existência do Direito Urbanístico é uma reação ao crescimento urbano sem ordem e ao caos gerado pelas atuações individuais, ele não pode traduzir-se na substituição do caos privado pelo caos estatal. O urbanismo não é um projeto de estatização pura e simples, mas de racionalização urbana via atuação estatal. Assim, a ação urbanística do Estado só se legitima se estiver racionalmente orientada. Aí entram os planos urbanísticos. (SUNDFELD, 2002, p. 56)

Nesse contexto, o art. 2º do Estatuto da Cidade, por meio de seus incisos (aos quais o supratranscrito art. 39, *caput*, fez referência expressa), forneceu as diretrizes gerais que devem ser seguidas, perseguidas pelo planejamento urbano contido num PDDU. Diversos termos e expressões constantes nestes incisos explicitam os estudos técnicos que são imprescindíveis para fornecer bases seguras à formulação de um Plano Diretor de desenvolvimento urbano que cumpra, de forma eficiente, suas já ressaltadas funções legais.⁵

Ou seja, além do princípio Constitucional do *Planejamento Urbano*, sobre o qual já tratamos, o Estatuto da Cidade trouxe ainda regras objetivas nesse sentido, exigindo certos e específicos estudos técnicos para a elaboração de Plano Diretor. Dada sua importância, reproduzimos o artigo 2º do Estatuto na íntegra:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – 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;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

5 A exigência legal de estudos técnicos que alicersem Proposta de Lei de Plano Diretor tem sido cada vez mais reafirmada pelos Tribunais pátrios. A seguir, ementa de decisão do Tribunal de São Paulo, julgando inconstitucional Lei sobre Plano Diretor, dada a ausência de estudos técnicos: “Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal que altera substancialmente a lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município - Necessidade de ser o processo legislativo - tanto o referente à elaboração da Lei do Plano Diretor como daquela que a altera, integrado por estudos técnicos e manifestação das entidades comunitárias, fato que não ocorreu - Audiência do Conselho Municipal de Política Urbana que não supre a exigência da participação popular, caracterizadora de uma democracia participativa – Ação procedente”. (TJSP, ADIn nº 0207644-30.2011.8.26.0000, DJ 21 mar.12, Desembargador Relator Walter de Almeida Guilherme).

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – 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;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII – tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (BRASIL, 2001)

Da leitura desses incisos, depreende-se que a consecução dos objetivos por meio dessas diretrizes legais exige estudos técnicos aprofundados sobre aquelas temáticas no âmbito municipal, produzidos com supedâneo em dados atualizados.

Afinal, apenas a título de exemplo e valendo-se da própria redação legal para melhor explicar, é preciso saber, de forma atualizada (porquanto não se ordena, não se racionaliza um desenvolvimento com base em dados defasados): “a situação socioeconômica da população”; “os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”; bem como identificar as “distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”; os “interesses e necessidades da população” e “características locais”. (BRASIL, 2001) Isto – e todo restante exigido pelas diretrizes legais do artigo em comento –, sem sombras de dúvidas, demanda estudos técnicos de qualidade, aprofundados e elaborados com base em um levantamento atualizado dos dados do município.

Para se inibir “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização” (BRASIL, 2001), é imprescindível realizar, de antemão, estudos que consigam mapear, na extensão territorial da cidade, onde está ocorrendo, efetivamente, esta retenção especulativa danosa.

Há ainda vários outros artigos do Estatuto da Cidade, conformadores de regras jurídicas impositivas, que condicionam a elaboração de Projeto de Lei que verse sobre o PDDU de um município à realização de estudos técnicos consistentes.

O art. 28, §3, por exemplo, ao regular o instrumento urbanístico da outorga onerosa do direito de construir, o Estatuto da Cidade aduz que “o Plano Diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área”. (BRASIL, 2001) Ora, somente estudos técnicos podem aquilatar esta proporcionalidade, fornecendo subsídios para que a política adotada preze, de fato, pelo devido ordenamento e planejamento territorial da cidade.

A fim de sintetizar a explanação sobre o caráter técnico do Direito Urbanístico – e consequentemente de seu principal instrumento, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano –, é válido transcrever os ensinamentos do doutrinador José Afonso da Silva (1995, p. 78):

A institucionalização do processo de planejamento importou em convertê-lo num tema do Direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica, sem perder suas características técnicas. Mesmo seus aspectos técnicos acabaram, em grande parte, juridicalizando-se, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornarem normas técnico-jurídicas. [...] O planejamento, assim, não é mais um processo dependente de mera vontade dos governantes.

É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciadores do respectivo processo.

E de Victor Carvalho Pinto (2011, p. 234):

Todo conteúdo do Plano Diretor, como o traçado do sistema viário, a localização das praças e a definição de índices urbanísticos, é de natureza técnica, ou seja, encontra-se inserido no universo das atribuições profissionais do urbanista. [...]. A definição dos usos e dos índices urbanísticos, como coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, altura de prédios, recuos frontais, laterais e de fundos, áreas e testadas mínimas de lotes e largura de ruas também constituem matéria técnica, por exigirem conhecimentos específicos para que possam ser elaboradas e até compreendidas. O Plano Diretor deve ser considerado, portanto, um documento técnico de urbanismo, que só pode ser elaborado por profissionais legalmente habilitados.

Desta forma, o planejamento converte-se no principal instrumento de controle da tecnologia pela sociedade. No processo de planejamento atuam os órgãos setoriais quanto os grupos de pressão, mas essas influências têm de operar sobre uma base tecnicamente consistente. Somente ao produto desse processo pode ser atribuída uma presunção de representação do interesse público.

Sendo assim, é incontroverso que, para se elaborar um PDDU que cumpra suas missões legais, é preciso, antes, diagnosticar, com amplos e profundos estudos técnicos, as características, os problemas e os potenciais de uma cidade, buscando regulamentar e ordenar sua expansão urbana de forma a identificar/combater/reduzir os problemas existentes, fomentar os potenciais e promover melhor qualidade de vida para seus habitantes e visitantes: isto é uma obrigação legal do gestor municipal e dos vereadores, jamais uma mera análise de “conveniência e oportunidade”.

Com efeito, conforme demonstrado, são claras as regras e exigências legais de alicerçar com estudos técnicos densos a elaboração de Projeto de Lei que formule/revise/atualize Plano Diretor, tendo os estudos rigor, capacidade, profundidade e contemporaneidade para tanto. Contudo, mesmo assim, o Poder Executivo do Município de Salvador (durante o final da primeira gestão de ACM Neto) elaborou e encaminhou o PL 396/2015, alcunhado de “Novo PDDU de Salvador”, para a Câmara Municipal, sem que houvesse tido a realização dos estudos exigidos pela legislação: fez-se apenas um simulacro. E a Câmara Municipal deu continuidade ao desrespeito à Constituição e ao Estatuto das Cidades, deliberando, votando e aprovando o “Novo PDDU de Salvador”, a Lei nº 9.069/16, sem que houvesse o mínimo de base técnica para tanto. Nem mesmo o conteúdo mínimo exigido o PL detinha.

O “Novo PDDU de Salvador” da gestão de ACM Neto: elaborado e aprovado pela Câmara Legislativa com “base” em mero simulacro de estudos técnicos – ausência de planejamento urbano ordenado

Conforme o art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deverá ser revisito pelo menos uma vez a cada dez anos. Logicamente, da mesma forma que a

formulação originária de um Plano Diretor exige estudos técnicos, sua revisão também os requer. Sendo assim, para que possa haver a revisão, é necessário o levantamento de dados primários atualizados, com coleta de informações e dados contemporâneos ao procedimento de elaboração da revisão.

Todavia, no caso do “Novo PDDU de Salvador”, houve uma flagrante deficiência no dimensionamento dos poucos estudos básicos produzidos, já que não se levantaram dados primários (utilizaram-se de dados pretéritos, coletados em pesquisas passadas, voltadas para outros fins) e ainda suprimiu-se por completo a realização de diversos outros estudos técnicos e etapas procedimentais tidos pelos especialistas como imprescindíveis e essenciais para tratar de forma ordenada as temáticas elencadas no art. 2º do Estatuto das Cidades.

Ao que parece, tudo se deu em nome de uma formulação/aprovação rápida do PL, precoce, antes que ocorressem as eleições municipais de 2016. No caso, é possível perceber que o fim perseguido pelo Poder Público, claramente, deixou de ser o interesse público. O princípio da eficiência administrativa foi rasgado em migalhas; as exigências legais, totalmente desrespeitadas.

A Prefeitura contratou a FIP para a produção dos estudos técnicos. Em menos de um ano os estudos foram apresentados. O rápido intervalo de tempo já causa desconfiança, afinal, Salvador é a terceira maior capital do país: como estudá-la profunda e amplamente de forma tão rápida?

A FIP, de São Paulo, sequer montou um escritório de trabalho em Salvador para estudar nossa cidade. Nenhuma equipe de campo foi formada para realizar pesquisas *in loco*, com coleta primária e atualizada de dados. Nenhum, nenhum servidor do corpo técnico urbanístico da Prefeitura acompanhou a realização dos “estudos” pela FIP.

De forma absurda, a FIP se valeu de dados e estudos produzidos em 1999, 2002 e 2004 para elaborar o que chamou de estudos técnicos para o PDDU de Salvador. Ora, Salvador mudou pouco de 1999 para 2015? É possível planejar algo em 2015, com base em dados coletados mais de dez anos antes?

Diante desse cenário, com o futuro da cidade de Salvador sendo claramente descuidado, negligenciado (no mínimo) pela gestão da Prefeitura à época, diversos urbanistas renomados passaram, desde o início do segundo semestre de 2015 (quando foi publicado o primeiro relatório referente ao diagnóstico e prognóstico do Plano Salvador 500, PDDU e LOUOS), a se manifestar sobre a inconsistência e a incapacidade de os estudos produzidos pela Prefeitura Municipal

servirem de base técnica à formulação de um plano Diretor.⁶ Denunciavam que o material disponibilizado pela Prefeitura era mero simulacro da base técnica exigida pela legislação brasileira.

Conforme o “Anexo 5 – Relação de Documentos que Subsidiaram o PDDU” do PL 396/2015, seriam dez os “documentos” utilizados como base técnica para a formulação/elaboração do “Novo PDDU de Salvador”. Segundo diversos especialistas renomados, dos dez “documentos”, seis se referem a estudos técnicos elaborados entre 1999 e 2002 (produzidos para a formulação do PDDU de 2004!) que não foram sequer atualizados! Outros dois “documentos” (“Salvador Hoje e suas Tendências” e “Salvador do Futuro”) são meros relatórios resumidos de avaliações técnicas de aspectos temáticos, opinativos a partir de bibliografia preexistente. Sempre de acordo com o que fora explicado pelos *experts*, tais “documentos” não comportaram sistematização de dados por unidade espacial de planejamento, nem predefinição de um conjunto de indicadores setoriais realmente representativos, capazes de permitir avaliações intersetoriais e comparativas – algo imprescindível, do ponto de vista técnico, para a formulação de um Plano Diretor. Pelas vozes dos especialistas, somente o estudo produzido sobre turismo tem consistência suficiente para alicerçar a formulação da política urbana nesta temática.

O professor de Arquitetura da UFBA Heliodório Sampaio alertou, à época do envio do PL à Câmara, que os estudos técnicos realizados não passaram de uma tentativa de diagnóstico inconsistente e superficial. Este acadêmico e profissional de larga experiência no assunto declarou, também, que o curto espaço de tempo despendido pela Prefeitura para a elaboração do projeto impossibilitara a efetiva participação popular sobre os cenários possíveis de futuro e “alternativas espaciais” de desenvolvimento, pois, em apenas seis meses, não há como se fazer essas “atividades complexas que exigem conhecimento da realidade, e também o uso da massa crítica local, a exemplo de técnicos, centros de pesquisa e universidades”. (Fala do professor da UFBA

6 Registre-se que, quando da publicação dos primeiros (dos poucos) estudos elaborados pela Prefeitura, o Departamento da Bahia do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-BA) enviou uma carta aberta ao Executivo e à Câmara Municipal, na qual consta a seguinte afirmação: O que se observa, porém, na elaboração do novo PDDU de Salvador e de sua LOUOS são estudos precários, que não refletem a realidade do município e que, portanto, não podem servir de base para um diagnóstico nem para indicações de um Plano Diretor convincente e operativo de desenvolvimento e expansão urbana. Estudos consistentes e de qualidade requerem tempo, maturação.

Heliodório Sampaio, em palestra ministrada na sede do Ministério Público na cidade de Salvador, primeiro semestre de 2016)

Foi diante desse cenário que o Ministério Público, no cumprimento de seu mister constitucional de zelar pela efetiva tutela dos direitos difusos, convidou diversos especialistas da área urbanística a palestrarem, de acordo com seus vastos conhecimentos técnicos, sobre o (até então) PL 396/2015. Foram realizadas, nos dias 20 de janeiro de 2016, 16 fevereiro 2016 e 16 de março de 2016 palestras brilhantes sobre o assunto. Expuseram os seus entendimentos os professores Ângela Gordilho (ex-Secretária Municipal de Habitação), Ângelo Serpa, Glória Cecília, Luiz R. Moraes, Telma Andrade, Fernando Alcoforado, Juan Moreno, Paulo Ormindo de Azevedo, Armando Branco, Heliodoro Sampaio, Luis Antônio de Souza, Inaiá Carvalho, Gilberto Caroso, Ordep Serra e Débora Nunes, além de urbanistas e membros do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU), CREA, SINDUSCOM e outras entidades profissionais.

Diante do que os especialistas apresentaram, tornou-se estreme de dúvidas, já naquele histórico momento de resistência da sociedade civil organizada defensora da ordem urbanística, que diversos direitos básicos que se atrelam à questão do desenvolvimento urbano de Salvador estavam sob perigo iminente, já que a Câmara Municipal estava deliberando sobre um Projeto de Lei formulado sem a consistência técnica suficiente que um ato desta natureza exige.

Ainda durante a tramitação do PL na Câmara, os urbanistas Luis Antonio de Sousa, Glória Cecília, Carl Hauenschild e Gabriel Galvão Brasileiro, após detalhada análise do seu conteúdo e dos estudos técnicos que o acompanharam, elaboraram Parecer técnico em conjunto, com a seguinte conclusão:

Por fim, diante da análise e avaliação exposta, conclui-se que o Projeto de Lei nº 396/2015, que trata da Revisão do PDDU do Município de Salvador, graças ao seu processo de elaboração, eivado de equívocos metodológicos e técnicos, não atende ao conteúdo mínimo previsto para o Plano Diretor [...].

Não apresenta os estudos técnicos básicos indispensáveis para a revisão do Plano Diretor, conforme a demanda expressiva dos Estudos Técnicos, aqui apresentada nos tópicos 2.2.1.2 e 2.2.2.1 [...].

E inviabiliza o controle de implementação da política de desenvolvimento urbano do município [...].

Assim, comprova-se que o Projeto de Lei no 396/2015, que trata da Revisão do PDDU do Município de Salvador, não possui lastro legal, técnico e social, suficiente, para promover a ordem pública e o interesse social, em função do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental urbano, como assevera o ordenamento jurídico-urbanístico, não sendo adequado para a sua principal finalidade, de promoção do desenvolvimento urbano municipal de Salvador. (HAUENSCHILD; BRASILEIRO, 2016)

Nas folhas 27 a 37 do Parecer técnico mencionado, há uma análise que confronta o PL 396/2015 e seus (inconsistentes) estudos técnicos com cada inciso (diretriz geral) do art. 2º do Estatuto das Cidades. Ali, os especialistas subscritores do Parecer esclareceram quais os estudos que seriam necessários para a Revisão do PDDU, de acordo com cada diretriz prevista na legislação federal. Ato contínuo, os *experts* demonstraram e discriminaram os inúmeros estudos que o ordenamento jurídico exige e não foram realizados pela Prefeitura Municipal de Salvador.

Importante trazer, então, alguns trechos do Parecer. Relembramos antes uma das diretrizes expressas no art. 2º, inciso IV, do Estatuto da Cidade, segundo a qual a Administração Pública deve promover o: “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (BRASIL, 2001) Porém, conforme o Parecer técnico, isto:

[...] não foi atendido no Projeto de Lei nº 396/2015, visto que não define o ‘planejamento de desenvolvimento da cidade’ para os horizontes de curto, médio e longo prazo, nem define a ‘distribuição espacial’ (por Unidade Espacial de Planejamento – UEP) ‘da população’ (densidades habitacionais e de postos de trabalho) ‘e das atividades econômicas’ (por tipo), muito menos identificou, dimensionou e demonstrou as formas de mitigação dos impactos previsíveis do desenvolvimento imobiliário nas áreas remanescentes do bioma da Mata Atlântica, de restinga e dunas. (HAUENSCHILD; BRASILEIRO, 2016)

Segundo os subscritores do Parecer, neste ponto, os estudos técnicos imprescindíveis e não realizados foram:

12. – Estudos que definam o rol de indicadores aplicáveis para caracterizar e medir melhorias planejadas, UEP, setor e horizonte temporal por deficiência identificada, no diagnóstico e por meta das políticas planejadas (redução de desigualdade, deficiência de transporte, infraestrutura e serviços públicos, melhoria do meio ambiente etc.).

13. – Estudos que justifiquem os índices urbanísticos, especialmente os Coeficientes de Aproveitamento e o padrão de ocupação por zona de aplicação, que garante sua compatibilidade com a capacidade de suporte e a qualidade ambiental-urbanística e de bem estar da população, inclusive por horizonte temporal de planejamento. (HAUENSCHILD; BRASILEIRO, 2016)

Da mesma forma, enquanto a alínea h do inciso VI do art. 2º do Estatuto dispõe que a ordenação e o controle do uso do solo devem evitar “a exposição da população a riscos de desastres”, (BRASIL, 2001), os especialistas em urbanismo responsáveis pelo Parecer apontaram que:

[...] o Projeto de Lei nº 396/2015 não traz os dados atualizados (os dados do município são de 2003), nem identificou por UEP (Unidade Espacial de Planejamento), RA, Bairro ou Prefeitura-Bairro, nem apresentou indicadores que expressem o grau dos riscos.

Demanda de Estudos Técnicos:

23. – Estudos que definem os indicadores capazes de classificar os padrões de risco e os delimitem e meçam por UEP, para fins de definição de prioridades e metas de eliminação de risco. (HAUENSCHILD; BRASILEIRO, 2016)

Dentre as diversas carências técnicas apontadas pelo parecer, registraremos aqui mais uma, para bem explicitar a afronta à ordem urbanística que caracterizou e caracteriza o “Novo PDDU de Salvador”.

Enquanto o inciso VIII do art. 2º do Estatuto estabeleceu a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”, a conclusão exposta no Parecer informa que:

o Projeto de Lei nº 396/2015 não definiu padrões específicos de atividades sustentáveis, somente diretrizes genéricas, expressando boas intenções sem criar estratégias, metas e indicadores que definam

padrões de qualidade a serem alcançadas por horizonte temporal e UEP, bairro ou prefeitura-bairro no futuro.

Demanda de Estudos Técnicos:

25. – Estudos que identificam, dimensionam e geolocalizam ocorrências e padrões de falta de sustentabilidade por tipo, para identificação de cenários sistêmicos de superação e políticas de combate contínuo (resíduos, esgoto, água, drenagem, impermeabilização do solo, poluição, desmatamento, ventilação, mobilidade, produção, comércio e serviços, etc.);

26. – Estudos que identificam estratégias, indicadores, metas e padrões de graus de sustentabilidade por setor, serviço público e privado, infraestrutura, UEP, bairro, Prefeitura-Bairro, e RA. (HAUENSCHILD; BRASILEIRO, 2016)

Além destas conclusões retrotranscritas, o Parecer contém diversas outras no mesmo sentido: os estudos técnicos providenciados pela Prefeitura de Salvador são, incontestavelmente, inconsistentes para se elaborar um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Ressalte-se que os *experts* enunciaram (fls. 43/44 do Parecer) dezenas de estudos técnicos considerados imprescindíveis que não foram realizados. A conclusão geral do parecer, neste quesito, foi a de que (fl. 42) o PL 396/2015, que veio a virar o “Novo PDDU de Salvador”:

Não apresenta os estudos técnicos básicos indispensáveis para a revisão do Plano Diretor, conforme a demanda expressiva dos Estudos Técnicos, aqui apresentada nos tópicos 2.2.1.2 e 2.2.2.1, e conforme a comparação dos estudos e análises que subsidiaram o PL 396/2015 com os de outros Planos Diretores anteriores – Lei no 6.586/2004 e 7.400/2008 –, apresentada no tópico 2.2.4. (HAUENSCHILD; BRASILEIRO, 2016)

A debilidade dos estudos publicados e utilizados pela Prefeitura acarretou ainda o não cumprimento do conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto das Cidades para todo e qualquer PDDU. A legislação federal elenca expressamente, de forma clara e objetiva, o conteúdo mínimo que precisa ser mapeado, albergado, disciplinado e regulamentado por um PDDU, conforme veremos no próximo tópico.

O conteúdo mínimo legal exigido pelo Estatuto da Cidade e pela Lei Orgânica Municipal de Salvador para a elaboração/revisão de Plano Diretor

O legislador pátrio tornou clara a exigência de que os planos diretores tenham um conteúdo mínimo, através da dicção dos arts. 42 e 42-A do Estatuto da Cidade. O primeiro estabelece o conteúdo mínimo de todo e qualquer Plano Diretor. O segundo adiciona outras exigências para as cidades que integram o cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos – no qual Salvador se insere em virtude dos deslizamentos.

Importante registrar, neste ponto, que a Lei Orgânica de Salvador também baliza o procedimento de elaboração/revisão do Plano Diretor, robustecendo as exigências já contidas no Estatuto da Cidade, sendo imprescindível, portanto, operar-se uma análise conjunta destas legislações.

Primeiro, trazemos dispositivos da Lei Orgânica de Salvador:

Art. 74:

A elaboração do Plano Diretor, bem como sua revisão, atualização, complementação e ajustamento o são da iniciativa e atribuição do Executivo, por intermédio de seus órgãos de planejamento, e dele deverá constar, como conteúdo básico:

I – análise e diagnóstico dos sistemas urbanos do município;

II – projeções relativas à demanda real de equipamentos, infraestrutura, serviços urbanos e atividades econômicas em geral para os horizontes estudados;

III – diretrizes relativas à estrutura urbana, uso e ocupação do solo, zoneamento, áreas de interesse social e especial infraestrutura urbana, além das diretrizes socioeconômicas, financeiras e administrativas. (SALVADOR, 2014)

E, agora, colacionamos a clara e determinante redação dos arts. 42 e 42-A do Estatuto da Cidade:

Art. 42. O Plano Diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a

existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o Plano Diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II – mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III – planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV – medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;

V – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI – identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (BRASIL, 2001)

O conteúdo mínimo previsto pelo Estatuto da Cidade é regra de direito obrigatória para os gestores municipais. Faz parte do dever-poder de promover a função social das cidades, e jamais pode se entender como mera faculdade, sob pena de esvaziamento do mencionado princípio. Mais do que isso, sob pena de esvaziamento de todo o Capítulo da Política Urbana previsto na Constituição, e de todas as diretrizes impostas pelo art. 2º do Estatuto da Cidade.

Neste ponto, pedimos licença para reproduzir, em sua extensão, os ensinamentos de Nelson Saule Junior (ESTATUTO DA CIDADE, 2002, p. 282-283) sobre o conteúdo mínimo de um Plano Diretor previsto na legislação e sua obrigatoriedade, dada a clareza da redação desse doutrinador pátrio:

A questão fundamental sobre o conteúdo do Plano Diretor é se o conteúdo mínimo previsto no artigo 42 é obrigatório para os municípios que têm a obrigação de ter um Plano Diretor como os com mais de vinte mil habitantes ou se é uma mera faculdade. Isto é, os Municípios com mais de vinte mil habitantes deverão ou poderão aplicar os instrumentos previstos no artigo 42.

A leitura literal do §4º do artigo 182 da Constituição Federal implica em responder que é apenas facultativo para o Município aplicar estes instrumentos. Porém, se for feita uma leitura abrangente da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, verifica-se que esta faculdade se torna uma obrigatoriedade em razão de o Município ser o principal responsável pela promoção da política urbana e do Plano Diretor ter como principal objetivo o estabelecimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade para a propriedade urbana cumprir a sua função social.

O Município, que tem a obrigação de ter um Plano Diretor e tem áreas urbanas que não estão cumprindo uma função social, tem a obrigação de identificar e delimitar estas áreas do plano como dispõe o artigo 42 do Estatuto da Cidade.

Como o Município atenderá às diretrizes da política urbana estabelecidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade como referentes à ordenação de uso e controle do solo destinadas a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; bem como a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização sem o emprego dos instrumentos indutores da política urbana?

A nossa conclusão é que o Município somente executará uma política urbana que assegure o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da função social da propriedade a partir do Plano Diretor, se forem definidas as áreas que não atendem à função social da propriedade.

Dessa forma, a delimitação destas áreas urbanas, nos termos do inciso I do artigo 42 do Estatuto da Cidade, é conteúdo obrigatório do Plano Diretor. Portanto, o Município, nas hipóteses mencionadas tem a obrigação e não a mera faculdade de utilizar os instrumentos voltados a assegurar que a propriedade urbana atenda à sua função social, sendo portanto uma regra vinculante e não discricionária para o Município. (SAULE JUNIOR, 2002, p. 282-283)

Negar a obrigatoriedade do *conteúdo mínimo* significaria então, em última análise, negar a própria existência do direito difuso à ordem urbanística,

enquanto prestação positiva do Estado voltada para seus cidadãos. Em relação ao “Novo PDDU de Salvador”, aprovado na primeira gestão de ACM Neto, foi exatamente isto que ocorreu, já que o PL formulado pelo Executivo e aprovado pela Câmara não detinha vários dos elementos exigidos como conteúdo mínimo pelo art. 42 do Estatuto da Cidade.

O “Novo PDDU de Salvador”: conteúdo muito aquém do mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade

No caso do “Novo PDDU de Salvador”, a Prefeitura Municipal atuou como se as exigências legais dos arts. 42 e 42-A do Estatuto da Cidade não existissem, como se não tivesse que se pautar pela legalidade durante a elaboração/revisão do Plano Diretor. Neste diapasão, de forma absurda, o PL foi encaminhado para o legislativo sem conter a “delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização”, em nítida afronta ao que determina a cristalina redação legal do art. 42, inciso I, do Estatuto da Cidade – reproduzida ao fim deste parágrafo. (BRASIL, 2001)⁷

Transcreveremos aqui o texto do “Novo PDDU Salvador” sobre esse instrumento imprescindível de Direito Urbanístico, a fim de explicitar a frontal

7 Em importante julgado sobre Direito Urbanístico, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul determinou que os Poderes Municipais da cidade de Osório/RS cumprissem o art. 42, inciso I, do Estatuto da Cidade, mediante a inclusão no Plano Diretor Municipal do conteúdo mínimo legal exigido, com a necessária delimitação das áreas nas quais poderão ser aplicados os instrumentos urbanísticos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Vejamos a ementa da decisão do Tribunal: “APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI DESTINADO A ADEQUAR O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO À LEI N. 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE). 1. In casu, o que se pretende é adequar o Plano Diretor do Município de Osório/RS à Lei non. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Ou seja, a demanda não pretende controle concentrado de constitucionalidade de qualquer ato normativo, mas sim, suprir omissão de lei infraconstitucional municipal em face de lei infraconstitucional federal. Trata-se de conflito de duas normas infraconstitucionais e a ação busca solução para esta ilegalidade. [...] 4. A delimitação das áreas nas quais poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios deve estar obrigatoriamente prevista no Plano Diretor. A discricionariedade consiste tão-somente na avaliação da necessidade, ou não, de aplicação dos referidos institutos, e não de sua previsão. Assim, pertinente a elaboração de projeto de lei que altere o Plano Diretor do Município para atender a previsões contidas nos arts. 5º e 42, I, do Estatuto da Cidade (Lei non. 10.257/2001)”. (Apelação Cível no 70054795836, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 10/07/2013)

ofensa ao art. 42 – I do Estatuto da Cidade por parte dos Poderes Executivo e Legislativo do Município soteropolitano:

Seção I Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

Art. 286. Em atendimento à função social da cidade e da propriedade, o Município poderá exigir do proprietário de imóvel localizado na Macrozona de Ocupação Urbana, considerado não edificado, subutilizado ou não utilizado, nos termos desta Lei, seu adequado aproveitamento na forma de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, sob pena sucessivamente de:

I – aplicação do IPTU progressivo no tempo;

II – desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

§1o Considera-se não edificado, o terreno ou lote não construído.

§2º Considera-se não utilizado, o terreno não construído e não aproveitado para o exercício de qualquer atividade que independa de edificações para cumprir sua finalidade social.

§3o Considera-se subutilizado:

I – o terreno edificado em que a área construída seja inferior ao coeficiente de aproveitamento mínimo (CAMín) estabelecido para a zona em que se localize;

II – o terreno que contenha obras inacabadas ou paralisadas por mais de 05(cinco) anos;

III – a edificação em estado de ruína;

IV – a edificação ou conjunto de edificações em que 80% (oitenta por cento) das unidades imobiliárias estejam desocupadas há mais de 05 (cinco) anos. (SALVADOR, 2016)

Numa leitura inicial e rápida desse artigo, um leitor desatento e menos familiarizado com a matéria pode cair no equívoco da interpretação de que o texto do “Novo PDDU de Salvador” teria cumprido seu mister Constitucional e legal de tornar aplicável os mecanismos de cumprimento da função social da propriedade urbana, estabelecendo a categorização e a individualização dos imóveis subutilizados. Entretanto, para a preocupação de toda a coletividade soteropolitana, não foi isso que ocorreu.

Isso porque, embora o §3º do art. 286 prescreva que “considera-se subutilizado o terreno edificado em que a área construída seja inferior ao coeficiente de aproveitamento mínimo (CAMín) estabelecido para a zona em que se localize” (SALVADOR, 2016), não houve a respectiva e imprescindível elaboração do mapa contendo as zonas rebatidas e delimitadas no território da

cidade! Não se sabe, portanto, em que zona um certo imóvel está, e, sem saber isso, não se sabe o CAMin aplicável. Não sabendo o CAMin que se aplica, não se sabe, por conseguinte, se o imóvel está subutilizado ou não.

Ou seja, não houve zoneamento no “Novo PDDU de Salvador”. Há mapas apenas com macroáreas e macrozonas. Mas, o zoneamento a que se refere o §3º do art. 286, a delimitação das “zonas” em que cada “coeficiente mínimo de aproveitamento mínimo” incidirá, isto “ficou para depois”. Não tem como se saber, portanto, qual o CAMin aplicável ao imóvel, porque não se tem como saber qual a zona que o imóvel está.

Observe que o §5º, a seguir transcrito, explicita que os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados ainda dependem de identificação – sem, contudo, determinar prazo para que esse estudo de identificação seja realizado:

Art. 286.

[...]

§5º Os imóveis nas condições a que se refere este artigo, serão identificados e seus proprietários notificados. (SALVADOR, 2016)

Da mesma forma, o art. 288 do “Novo PDDU de Salvador” explicita ainda mais o quão longe de ser aplicável no território de Salvador está o instrumento urbanístico do parcelamento, edificação e utilização compulsórios:

Art. 288. Lei Municipal específica definirá:

I – as condições, etapas e prazos para o cumprimento da obrigação;

II – a área mínima dos terrenos a serem atingidos em função de sua localização na Macrozona de Ocupação Urbana e a identificação dos terrenos a serem atingidos pelo instrumento;

III – a definição do porte dos empreendimentos, para os quais se admite a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo;

IV – as condições para implementação de Consórcio Imobiliário, como forma de viabilização financeira do parcelamento ou edificação do imóvel;

V – os procedimentos para notificação ao proprietário, específicos em se tratando de pessoa física ou jurídica;

VI – a definição do órgão encarregado da notificação ao proprietário e da manutenção de cadastros atualizados que permitam a monitoração e fiscalização da aplicação dos instrumentos. (SALVADOR, 2016)

Para agravar a situação de carência de proteção à ordem urbanística em Salvador, sequer foram estabelecidos prazos para que se regulamente o que ainda está faltando para tornar o instrumento aplicável.⁸

O “Novo PDDU de Salvador”, então, robustece a conclusão que a socióloga Ana Paula Soares obteve após analisar relatórios de pesquisas sobre o conteúdo dos Planos Diretores brasileiros e a (não) aplicabilidade dos instrumentos de Direito Urbanístico de defesa da função social da propriedade urbana:

Em grande parte dos casos, esses relatórios salientam que há de fato uma incorporação massiva dos instrumentos ao texto do PD, mas que eles falham no quesito aplicabilidade. Isso porque não se costumam estabelecer prazos e normas para sua aplicação nem formas de monitoramento e revisão. Ressalta-se que, na maior parte dos casos, a aplicação dos instrumentos está submetida à aprovação de lei específica e que apenas raramente são estabelecidos prazos para regulamentação da matéria, o que protela a aplicação do instrumento para um futuro incerto. (CARVALHO, 2016, p. 166)

Vale relembrar que a não aplicabilidade do instrumento urbanístico do parcelamento, edificação e utilização compulsórios acarreta a não aplicabilidade também do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação sanção, esvaziando por completo a função social da propriedade urbana em Salvador, e, conseqüentemente, a função social de nossa metrópole.

No que toca o inciso III do art. 40 do Estatuto da Cidade – e sua determinação de que qualquer Plano Diretor, obrigatoriamente, possua “sistema de acompanhamento e controle” –, o Novo PDDU de Salvador também foi omissivo.

8 Em decisão cuja ementa transcrevo a seguir, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul estabeleceu prazo para que os Poderes Municipais de Rosário do Sul/RS delimitassem e regulamentassem as áreas de incidência do instrumento urbanístico de utilização compulsória, com base no art. 42, inciso I, do Estatuto da Cidade. Vejamos: “APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. PLANO DIRETOR. ADEQUAÇÕES CONSOANTE O ESTATUTO DA CIDADE. PRAZO PARA CUMPRIMENTO. ASTREINTES. Há necessidade de adequações do Plano Diretor do município, para regulamentação das áreas de utilização compulsória, na forma do art. 42, inciso I, do Estatuto da Cidade, o que foi reconhecido pelo réu em contestação. PRAZO. Estendido o prazo para apresentação de projeto de lei com as modificações em discussão no Plano Diretor Municipal à Câmara dos Vereadores para 09 meses. [...]. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA”. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70065052763, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 08/07/2015)

Trazemos, neste ponto, comentários doutrinários sobre o inciso, tecidos pelas Procuradoras Municipais de Porto Alegre Andrea Vizzoto e Vanêscia Prestes (2009, p. 125):

Faz parte do conteúdo mínimo dos planos diretores o sistema permanente de acompanhamento e controle da sua execução. É necessário que seja monitorado o sistema de planejamento e gestão da cidade de modo que seja observada e mantida a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento da densidade esperado. Esse processo necessita ser demonstrado e aferido.

O renomado doutrinador José Afonso da Silva (2010, p. 140-141) reforça esse entendimento:

O aspecto administrativo-institucional do Plano Diretor é fundamental para a atuação urbanística do Município. O plano deve prever os meios institucionais necessários à sua implementação, execução, continuidade e revisão. O processo de planejamento há de ser contínuo; por isso, o plano, como seu instrumento fundamental, há de estar sempre aperfeiçoando-se. Ele 'é uma arma de ação que se desenvolve e aperfeiçoa paralelamente ao próprio desenvolvimento do organismo vivo chamado cidade. O plano não é, por isso mesmo, um documento rígido. Ele se compõe de um órgão elaborador, de um documento-base (Plano Diretor propriamente dito), o qual se apresenta sob a forma gráfica (plantas e relatórios) e sob a forma jurídica (leis e regulamentos)'. O plano há que prever as mudanças institucionais, organizatórias e jurídicas necessárias ao seu funcionamento. Deve prever a institucionalização do órgão de planejamento local, o preparo de funcionários locais para sua elaboração, revisão, implementação e execução, pois tais atividades não podem ser realizadas por técnicos de fora do Município planejado; deve propor as alterações nas leis existentes visando a adequá-las ao processo de planejamento, preparando os anteprojetos de leis indispensáveis à sua implementação e execução, bem como os regulamentos e outros atos jurídicos aconselháveis.

Contudo, cotejando-se o “Novo PDDU de Salvador”, por mais que se procure, não se acha nada que lembre um sistema de acompanhamento e controle. Sequer poderia ser chamado de Plano. Muito menos de Desenvolvimento Urbano. Isto também está muito bem demonstrado no Parecer já citado neste artigo, elaborado por especialistas do urbanismo.

Em relação às exigências de conteúdo mínimo do art. 42-A do Estatuto, o “Novo PDDU de Salvador” também é omissivo, já que sequer há o mapa das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto. Um flagrante absurdo, já que Salvador é caracterizada justamente por uma enorme falha geológica e possui diversas áreas sujeitas a deslizamentos trágicos e fatais, tão recorrentes em nossa metrópole. É inacreditável que, mesmo com tantos registros de tragédias de deslizamentos, e mesmo com a exigência legal expressa e clara, a gestão municipal à época não tenha elaborado um mapa com as áreas de risco. Ao se ler o “Novo PDDU de Salvador”, o art. 21 demonstra que o mapa com as áreas de risco (também) ficou para depois – e sem definição de prazo:

Art. 21. Áreas impróprias para a ocupação humana são aquelas propensas a ocorrência de sinistros, em função de alguma ameaça, quer seja de origem natural, tecnológica, quer seja decorrente de condições socioambientais associadas às vulnerabilidades do assentamento humano, sobretudo quando ocorrem altas densidades populacionais vinculadas a precárias formas de ocupação do solo, classificadas, a critério do Executivo, conforme os seguintes tipos:

[...]

Parágrafo único. O Executivo realizará mapeamento das áreas impróprias para a ocupação humana, a ser incorporado pelo SIM-Salvador, para fins de planejamento e monitoramento, complementando e atualizando as informações já reunidas pelo Plano Preventivo de Defesa Civil. (SALVADOR, 2016)

Nem o mapa das áreas de risco, nem diversas outras exigências do art. 42-A foram cumpridas. Planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre (art. 42-A, inciso III)? Nada disso foi previsto no “Novo PDDU de Salvador”.

Medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres (art. 42-A inciso IV)? Isto também não foi tratado pelo “Novo PDDU de Salvador”, apesar de existirem áreas de notório conhecimento, em nossa cidade, que necessitam destas medidas, a fim de se prevenir danos coletivos.

Analisando o próprio texto do “Novo PDDU de Salvador”, constata-se que não havia estudos técnicos para que se pudesse prever ações de intervenção preventiva nas áreas de risco, que também não foram sequer mapeadas pelos

mesmos motivos – pressa eleitoreira e não produção de estudos suficientes. Vejamos como o art. 97 e os seguintes da própria Lei Municipal em comento demonstram os estudos técnicos faltantes para se proteger a população carente de desastres:

Art. 97. As diretrizes para a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas são:

[...]

V – elaboração de cadastro físico das redes de macro e microdrenagem de águas pluviais do Município;

[...]

Art. 98. São objetivos prioritários para o Sistema de Drenagem e o Manejo de Águas Pluviais Urbanas:

I – elaborar e manter atualizado o cadastro físico das redes de infraestrutura, em especial, das redes de macro e microdrenagem de águas pluviais do Município;

II – elaborar Modelagem Hidrológica e Cartas Geotécnicas;

III – elaborar, implementar, monitorar e avaliar o Plano Municipal de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas;

IV – elaborar Manual de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais, em conformidade com a legislação superveniente. (SALVADOR, 2016)

Ora, tudo ainda está para se “elaborar”. Matérias que, obrigatoriamente, deveriam estar incluídas no PDDU sendo “jogadas para depois”. Nesse caso das áreas de risco, das ações de prevenção e de drenagem, são vidas humanas que estão diretamente em perigo. Tudo está para se “elaborar”, e nenhum prazo foi determinado para as “elaborações”.

Como se pôde inteligir ao longo desse tópico, o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade ficou muito aquém de ser cumprido pelo Plano Diretor aprovado em 2016 pela Câmara Municipal de Salvador. E isto decorreu, dentre outros motivos (como a falta de interesse político), pela fragilidade dos estudos técnicos que, em tese, serviram de base para a formulação do PL que veio a ser aprovado.

Saliente-se ainda que esta exigência legal de um conteúdo mínimo para os Planos Diretores está umbilicalmente ligada ao princípio da eficiência, uma vez que o Plano só será capaz de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana de forma eficiente, se contiver, dentre outras coisas, o conteúdo mínimo previsto nos arts. 42 e 42-A

do Estatuto da Cidade. Foi esta a *mens legis* que deu origem a tais artigos: garantir uma eficiência mínima aos planos diretores, conforme os objetivos e as diretrizes gerais previstas no art. 2º do mesmo Estatuto.

Conclusão: esvaziamento das funções sociais de Salvador

No caso da capital baiana, o que se constata, portanto, é que o “Novo PDDU de Salvador” não foi elaborado em conformidade com as exigências legais de nosso ordenamento jurídico, e isso traz diversos prejuízos a todos os municípios, desde os riscos com mortes em deslizamentos à perpetuação de um crescimento urbano desordenado e ao esvaziamento da função social da propriedade urbana.

Não houve base técnica real, e sem isso não há ordenamento da expansão urbana. Não há efetivo planejamento. Sem base técnica, talvez com pressa por causa da eleição que se aproximava, nossos governantes não foram sequer capazes de elaborar um PDDU que albergasse o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade.

A não aplicabilidade dos instrumentos de direito urbanístico sancionadores do não cumprimento da função social da propriedade, por sua vez, correlaciona-se tanto com a carência dos estudos técnicos, como com a força do capital imobiliário especulativo em Salvador – a quem, via de regra, não interessa que os instrumentos referidos se tornem aplicáveis.

Conclui-se, ainda, que as infringências legais expostas ao longo desse artigo estão todas interligadas: justamente por não dispor de estudos técnicos aptos para tanto, a Prefeitura de Salvador não foi capaz de elaborar o conteúdo mínimo exigido para um Plano Diretor. E fechando o ciclo de vícios insanáveis, por ter um conteúdo muito aquém do mínimo imposto pelo Estatuto das Cidades, e por não ter sido originado de estudos profundos, amplos e atualizados, o “Novo PDDU de Salvador” jamais atenderá ao princípio da eficiência administrativa no que tange a ordenação do desenvolvimento urbano de Salvador. Sendo assim, não haverá eficiência alguma, em virtude da ausência de planejamento, na promoção das funções sociais da capital baiana.

Trazemos, por derradeiro, os ensinamentos de Victor Sales:

O princípio da eficiência, introduzido na Constituição pela EC 19, de 1998, também fundamenta a obrigatoriedade do planejamento

como um processo institucionalizado de ponderação de custos e benefícios, sem o qual não há de criar uma presunção de constituição do interesse público. Os estudos preparatórios ao plano, elaborados no âmbito do processo de planejamento, são os únicos documentos aptos a representar uma motivação adequada desse ato jurídico. Vigora no direito urbanístico um princípio da coesão dinâmica de suas normas, que exige uma coerência teleológica entre elas, como condição para que os resultados pretendidos sejam alcançados. Assim sendo, o planejamento deixa de ser uma faculdade para converter-se em uma obrigação do Poder Público. Ele não é mais uma mera técnica a ser utilizada ou não pelos governantes, conforme sua conveniência, mas um conjunto de procedimentos vinculantes, cuja observância condiciona a validade dos atos jurídicos. (PINTO, 2011, p. 226)

Esperamos que, em algum momento, nossos governantes tomem ciência de suas obrigações legais, da necessidade de defesa, garantia e promoção da função social da propriedade urbana e das funções sociais da cidade. Isso, entretanto, só deve ocorrer se houver mobilização popular contínua, da forma histórica como se fez para inserir o Capítulo da Reforma Urbana na Constituição e para a proposição/aprovação do Estatuto da Cidade.⁹

As lutas, agora, são primordialmente locais, devendo ser exercidas sobre os Poderes Municipais, para que os gestores de nossas cidades obedeçam a Constituição e o Estatuto da Cidade ao elaborarem um Plano Diretor. O que, como vimos, ainda está longe de ocorrer na primeira capital do país. Com o “Novo PDDU de Salvador”, nossa cidade continua a ser a Velha Salvador desordenada, cheias de transtornos diários para seus habitantes e visitantes, com os princípios da função social da propriedade urbana e da função social da cidade completamente esvaziados.

9 E, cabe frisar, se os governantes, investidos do poder representativo, oriundo de eleições democráticas, não vêm conseguindo fomentar e incentivar uma adequada política de desenvolvimento urbano, que abrangesse não somente interesses econômicos ou políticos específicos, mas também os anseios de toda a coletividade, cumpre à sociedade civil, por meio de grupos organizados ou na individualidade de cada pessoa, fazer valer seus direitos mais básicos, inclusive e, sobretudo, os relativos à garantia de uma melhor qualidade de vida e bem-estar social. (BONIZZATO, 2005, p. 181)

Referências

BONIZZATO, Luigi. O advento do Estatuto da Cidade e consequências fáticas em âmbito de propriedade, vizinhança e sociedade participativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 7 fev. 2019.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 7 fev. 2019.

CARVALHO, Ana Paula Soares. *Estatuto da Cidade e Juridificação da Reforma Urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. 2. reimpr. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia: Revan, 2013. (Pensamento Criminológico, 12).

FISCHER, B. M. A poverty of rights: citizenship and inequality in twentieth-century Rio de Janeiro. Stanford: Stanford University Press, 2008. p. 253. In: CARVALHO, Ana Paula Soares. *Estatuto da Cidade e Juridificação da Reforma Urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

HAUENSCHILD, C.; BRASILEIRO, G. *Parecer técnico sobre o projeto de lei nº 396/2015, revisão do plano diretor de desenvolvimento urbano do Município do Salvador*. Salvador: Prefeitura de Salvador, 2016. Disponível no Inquérito Civil sob o SIMP nº 003.0.79857/2014.

HUMBERT, George Louis Hage. *Curso de Direito Urbanístico e das Cidades*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme. *História do Brasil: uma interpretação*. São Paulo: Senac São Paulo, 2008.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PASSOS, Eduardo; MACERATA, Iacã. Paradigma da guerra às drogas, políticas de ordem e experiências de cuidado na cidade dos mega-eventos. In: LOPES, Lucília Elias. *Atendendo na guerra: dilemas médicos e jurídicos sobre o crack*. 2. ed. 1. reimpr. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RIBEIRO, Darcy. [1985]. Aos trancos e barrancos: como o Brasil deu no que deu. In: LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme. *História do Brasil: uma interpretação*. São Paulo: Senac São Paulo, 2008.

SALVADOR. *Lei Orgânica de Salvador*. Salvador: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-salvador-ba>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

SALVADOR. *Lei nº 9.069/2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal do Salvador, 2016. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa. *Brasil: uma Biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: RT, 1995.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sergio (Coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal no 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêscia Buzelato. *Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

Entre a pedagogia e a burocracia da participação: notas sobre a (não) participação popular e a (im)possibilidade de controle social no Plano Salvador 500

Débora Nunes e Marina Teixeira

Introdução: os desafios da participação

É imensa a distância entre um processo legítimo de participação popular no planejamento da cidade com vistas à construção da equidade e da sustentabilidade e o que aconteceu em Salvador entre 2014 e 2016, na discussão do Plano Salvador 500, do PDDU e da Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo (LOUOS). Vamos mostrá-lo neste texto, que busca comparar uma metodologia de condução de um processo de planejamento realmente participativo e aquele que foi vivido pelos soteropolitanos no período destacado. Entendemos necessário evidenciar os limites dessa experiência e

transformá-la em aprendizado com vistas à melhoria de processos participativos. Assim, Salvador poderá, na próxima alteração do seu Plano Diretor, caminhar para uma construção de uma cidade mais justa e humana.

Gestões transparentes e democráticas, com participação popular e controle social, vêm sendo buscadas no Brasil nas últimas décadas. O desenvolvimento da cultura “participacionista” vem fazendo seu caminho no país a partir da ação da sociedade, por meio de seus agentes de emancipação: movimentos sociais, instituições de formação e pessoas conscientes e engajadas. É fato também que essa evolução se faz em um ritmo muito menos acelerado do que seria necessário para que a participação das majorias possa favorecer as transformações que o país demanda.

A Constituição Federal em 1988 previu a participação dos habitantes no planejamento urbano e o Estatuto da Cidade, de 2001, reafirmou com veemência sua necessidade na gestão pública, descrevendo as formas como a participação deve transcorrer, desde a formulação até a avaliação de planos e intervenções. Esses avanços legais, que implicam um controle continuado da população sobre as ações dos governantes, ainda não são realidade e os acontecimentos políticos dos últimos anos, das manifestações de junho de 2013 aos retrocessos políticos recentes evidenciam o quanto estes avanços são imprescindíveis para o melhor controle do gasto público e para que este cumpra sua função social.

A participação é um processo que exige tempo, métodos, técnicas e uma profunda compreensão das restrições à cidadania impostas pela história social e política do Brasil. (BURSZTYN, 1984; FAORO, 1987; LEAL, 1975) Não se trata apenas de um ato de vontade política e/ou técnica. Uma real governança democrática significa em essência uma mudança cultural profunda, portanto, demorada, que envolve a sociedade em novas práticas políticas, as quais precisam ser construídas em processos pedagógicos contínuos. A efetiva participação popular desarticula a velha monopolização do poder pelos interesses pelos interesses econômicos de particulares, pois faz valer a vontade das majorias. A história e resultados dessas práticas no Brasil, particularmente a do Orçamento Participativo de Porto Alegre nos anos 1990 (FEDOZZI, 1999; GENRO, 1997), mostram isso com clareza, pois nesse caso concreto as prioridades da ação municipal foram invertidas em favor da população mais pobre.

Quando o cidadão e a cidadã “comuns” entram no processo decisório, é natural que este evolua. Eles e elas têm objetivos que, na maioria das vezes, são

divergentes ou mesmo contrários aos interesses dos grupos econômicos e políticos que monopolizam os destinos da cidade a seu favor. A participação ampliada, que envolva de fato todos os segmentos da população, além de exigir um processo formativo prévio, demanda também o estabelecimento de critérios e acordos sobre como deve transcorrer o processo a fim de que se evite a manipulação. Este texto discutirá algumas das bases teóricas e práticas necessárias para uma gestão transparente e democrática nas definições do Planejamento Urbano, do Orçamento Público e no cotidiano. A fim de passar a um estágio novo da política não se pode prescindir de algum tipo de pedagogia da participação (NUNES, 2002), em especial no campo da política urbana. O caminho metodológico dessa pedagogia, que será explicitada a seguir, foi criado a partir de uma experiência efetuada em Salvador nos anos 1990 e vem sendo posto à prova em grande número de novas situações. Recentemente, constituiu uma das referências para a criação do projeto Participa Salvador, de acompanhamento técnico do processo de elaboração do Plano Salvador 500 – PDDU e LOUOS.

Outro objetivo deste texto é tratar das limitações do processo então vivido na cidade, vistas a partir da experiência da equipe do projeto Participa Salvador. Para tanto, convém fazer uma breve contextualização.

Em 2012, o PDDU e a LOUOS de Salvador elaborados em 2008 foram alterados de forma tão lesiva às leis maiores que ocasionou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) movida pelo Ministério Público do Estado da Bahia (MP-BA). No termo do processo judicial, exigiu-se que fosse aprovado um novo Plano Diretor no prazo de 12 meses, prescrevendo-se a vigência temporária temporária de alguns dos artigos das leis declaradas inconstitucionais (Leis Municipais nº 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012). Esse novo Plano e também a nova Lei de Ordenamento deveriam ser elaborados de forma participativa, como determinam a Constituição brasileira e o Estatuto da Cidade (que regulamenta os capítulos do texto constitucional relativos à política urbana).

O MP-BA, em parceria com o Fórum A Cidade Também é Nossa,¹ propôs a intensificação do controle social no curso da revisão do PDDU e

1 O Fórum *A Cidade Também é Nossa* foi criado em 2008 com o intuito de propor soluções focadas na responsabilidade social no debate das políticas públicas do Município de Salvador e Região Metropolitana. Esse Fórum é atualmente formado por 38 entidades profissionais e cívicas, de grande prestígio e respeitabilidade na cidade, entre elas o CREA-BA, o IAB-BA, a OAB-BA, o CAU-BA, o SINJORBA, o SENGE-BA, o CORECON-BA, o CREMEB, o CRCBA. O FACTEN vem funcionando como importante fator de proteção da comunidade de Salvador e Região Metropolitana.

da LOUOS, a ser viabilizado pela contratação de uma equipe técnica que buscasse realizar um acompanhamento contínuo do processo. Isso foi possibilitado pelas verbas oriundas de uma multa ambiental disponibilizadas ao projeto Participa Salvador pelo MP-BA.² Em 2014, a equipe do Participa Salvador foi contratada pela Associação Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania,³ membro do Fórum A Cidade Também é Nossa. Definiu-se como seu objetivo geral fazer com que o processo participativo que a Prefeitura de Salvador fora impelida a conduzir fosse mais próximo de uma lógica pedagógica e emancipadora.

Para atingir tal objetivo, a equipe multidisciplinar do Participa Salvador realizou atividades variadas, contando com peritos em Direito Ambiental e Urbanístico, em Urbanismo, em Arquitetura e Urbanismo, assim como em Comunicação e Jornalismo, Design, Administração e Antropologia. Da perspectiva da sociedade civil organizada e do Ministério Público, era necessário realizar: 1) a análise crítica dos estudos e documentos oficiais oriundos da equipe contratada pela Prefeitura, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)⁴ e fazer recomendações de alteração, se necessário; 2) fiscalizar o cumprimento dos prazos de convocação das Audiências e outros eventos públicos, e de divulgação dos documentos e estudos produzidos pela

2 A equipe do Participa foi formada por Carl von Hauenschild (Arquiteto e Urbanista), Henrique Azevedo (Arquiteto e Urbanista), Thaís Rebouças (Urbanista), Marina Teixeira (Arquiteta e Urbanista), Fernanda Gonzalez (Advogada), Jane Burgos (Advogada), Fernanda Pimenta e Arilma Borges (advogadas), Guida Queiroz (Administradora), Paula Ribeiro (Bacharel em Humanidades), Júlio Reis (Jornalista), Ana Camila Esteves (Assessora de Comunicação), Francisco Ribeiro (Jornalista), Kátia Santos (Comunicadora Social), Felipe de Carvalho (Advogado). Essa equipe contou com o aconselhamento voluntário de Prof. Dr. Ordep Serra (Antropólogo), à época coordenador do Fórum *A Cidade Também é Nossa* e de Profa. Dra. Débora Nunes (Urbanista), coordenadora da *Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania*. Os estagiários de equipe foram: Aline Santos, Chauana Araujo, Juliana de Athayde, Taiane Moreira e Thiago Silva. Elisete Bispo foi a apoiadora logística por parte da ONG Rede.

3 Fundada em 1998, a Associação Rede de Profissionais Solidários pela Cidadania é uma ONG que se dedica a projetos de mobilização cidadã, participação popular, economia solidária e desenvolvimento sustentável. Surgiu em decorrência do trabalho desenvolvido no bairro de Vila Verde, onde aconteceu a supracitada experiência de pedagogia da participação, e desde essa época atua junto a comunidades apoiando processos de organização na busca da melhoria das condições de vida e da cidadania plena.

4 A FIPE foi contratada pelo Executivo Municipal, através de dispensa de licitação no 043/2014, publicada no *Diário Oficial* em 2 de dezembro de 2014. A dispensa foi ancorada na Lei Federal – Lei de Licitações, artigo 24, inciso XIII, que permite a dispensa de licitação na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos. Para ver a publicação no DOM, acesse: <<http://participasalvador.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Consultoria-T%C3%A9cnica-Contratada.pdf>>.

Prefeitura/FIPE para a discussão, 3) trabalhar para a real participação da população e incentivá-la por diversos meios, e foi o que buscou ser empreendido pela equipe Interdisciplinar do Participa Salvador.

O Participa, como era chamado, promoveu importantes fóruns de discussão,⁵ contando com os especialistas mais renomados da cidade em diversos temas, com vistas à construção de base qualificada para os debates públicos promovidos pela Prefeitura/FIPE; além disso, divulgou amplamente⁶ os documentos e atos oficiais referentes ao Plano Salvador 500 e revisão do PDDU e LOUOS, exigindo que fossem criados os meios para uma ampla participação de todos os interessados. A metodologia de avaliação utilizada era construída ou redesenhada a toda semana, pelas contingências do processo e pelas alterações do cronograma, com exclusões de Audiências Públicas e de discussões importantes, a exemplo dos Fóruns Setoriais inicialmente previstos. Houve acompanhamento das Audiências Públicas, das Oficinas de Bairro e dos fóruns temáticos. Os documentos produzidos podem ser acessados no *site*.⁷ Não foram adotados instrumentos para aferir questões subjetivas dos sujeitos envolvidos devido à pequena dimensão da equipe, dos recursos e do tempo disponível.

Apesar das dificuldades, a experiência foi enriquecedora: permitiu que cidadãos e movimentos sociais tomassem ciência do processo de elaboração e do conteúdo tanto do Plano Salvador 500 como, em especial, do PDDU. Por diversos motivos, a equipe técnica encontrou dificuldades para realizar o acompanhamento pretendido. Houve atraso da Prefeitura na divulgação do cronograma e dos primeiros documentos pertinentes ao Plano; mais atraso na realização de audiências. Por outro lado, houve atropelamento dos prazos e conseqüente condensação da publicação dos produtos do Plano Salvador 500,⁸ em pouco tempo, já no final do processo. Isso dificultou imensamente o

5 O Participa Salvador promoveu oficinas e saraus em alguns bairros, organizou o evento Projeto de Lei do PDDU de Salvador, Reflexões Propositivas, junto ao Ministério Público, sobre o tema e apoiou a realização de um Colóquio organizado pelo IAB.

6 O Participa conseguiu divulgar os conteúdos pelas redes sociais, algumas comunicações com mais de 2 mil curtidas na página da equipe, enquanto que a PMS não parecia se preocupar em mobilizar as pessoas por meio de sua página do *Facebook*.

7 Ver: <www.participasalvador.com.br>.

8 Para mais informações, ver *site* do Participa Salvador: <<http://participasalvador.com.br/2015/06/17/como-funciona-a-comunicacao-do-plano-salvador-500/>>.

acompanhamento sistemático do processo, etapa por etapa, segundo previsto no Plano de Trabalho da Equipe Participa, que então buscou auxílio externo, convocando técnicos renomados⁹ para algumas tarefas, em particular análises dos produtos elaborados pela Prefeitura/FIPE.

Apesar dos avanços obtidos pelo Participa Salvador, houve limitações. A atuação do grupo compreendeu dois momentos diferenciados. O primeiro transcorreu com ênfase maior no estímulo à participação; o segundo foi caracterizado por um viés mais técnico e de controle jurídico do processo, tendo lugar tão logo a Prefeitura e a FIPE aceleraram a publicação de documentos. Por excesso de trabalho, nessa altura não foi possível à equipe reduzida do Participa continuar no processo de mobilização, com momentos lúdicos e pedagógicos, particularmente no diálogo com a população mais pobre. Sem dúvida, esse esforço deveria ter sido feito pela própria Prefeitura, que falou tanto em participação, ou pela equipe da FIPE. A comunicação do Plano Salvador 500 foi bastante criticada em audiência pública, quando lhe foi exigida a publicação de um Plano de Comunicação com conteúdo mínimo de informações técnicas, quando nada a discriminação do número de peças e a definição público-alvo. Ao cabo, o Plano entregue pela Prefeitura não se mostrou efetivo: esteve longe de lograr o envolvimento da população soteropolitana de forma representativa.

Antes de iniciar a análise do que de fato se passou, discutiremos brevemente a lógica que baseia a proposta de uma pedagogia da participação, expondo vantagens e assinalando desafios dos processos que ela implica. Ao final do texto, essas vantagens e desafios serão exemplificadas na proposta de uma Política de Incentivo à Participação Popular a ser aplicada em Salvador, ou em outra cidade brasileira, para a construção de uma cultura de participação. Levaremos em consideração as dificuldades vividas na experiência com o Plano Salvador 500 (Plano Estratégico), PDDU e LOUOS, tendo em vista propor caminhos para a superação desses óbices.

9 Inaiá de Carvalho, Juan Moreno, Heliodoro Sampaio, Luiz Antonio de Souza, Gloria Cecilia Figueiredo, Gabriel Brasileiro, Luiz Moraes, Ronaldo Lyrio, Angela Gordilho, Fernando Alcoforado, Armando Branco, Angela Franco, Manoel Nascimento e José Aloir Neto.

Vantagens da participação: por que e como participar

A participação popular deixou de ser somente uma reivindicação (e prática) de uma vanguarda que sonha com a democracia direta em todos os níveis para tornar-se uma forma de gestão recomendada por organismos internacionais como FMI e ONU. As práticas participativas são usadas com maior ou menor ímpeto transformador da realidade por gestores de diversas correntes políticas e com muita criatividade e engajamento por diferentes ONGs e movimentos sociais que buscam a inversão das prioridades das políticas públicas para que sejam mais inclusivas e emancipadoras. As vantagens da participação são muitas, tanto do ponto de vista gerencial quanto do ponto de vista social e cultural, podendo significar ainda, como se defende neste texto, uma aprendizagem, um exercício da cidadania para a população envolvida. Defendemos que essa aprendizagem não deve ser pontual, mas cotidiana e continuada.

A cidadania é aqui compreendida segundo seus dois aspectos complementares: direitos e deveres. Se de um lado a cidadania é o usufruto de direitos políticos, cívicos e sociais, de outro ela significa o dever de uma inserção consciente no mundo e uma atitude de engajamento e compromisso com a dimensão coletiva. Cabe pensar na participação como aprendizagem de cidadania (NUNES, 2002), pois a responsabilidade compartilhada pressupõe uma sociedade civil que entenda os limites enfrentados pelos gestores (em termos de recursos humanos, materiais e de tempo, dentre outros), ao mesmo tempo que cobra deles que atuem em benefício da maioria. Gestores honestos e dedicados a servir a seu povo não aderem à ideia de que a participação atrapalha, demora, emperra; não acham que ela sempre contradiz os interesses de quem está no poder. Sabem que a participação cidadã também resulta vantajosa para os gestores.

Do ponto de vista gerencial, as principais vantagens dos processos participativos são:

1. instituir um maior controle público dos gastos municipais;
2. 2), garantir maior proximidade entre as reais necessidades dos habitantes e a ação dos governos das cidades;
3. diminuir gastos com a manutenção de obras, já que a depreciação é menor em intervenções desenvolvidas com a participação dos interessados.

Do ponto de vista social e econômico, a gestão participativa contribui para a inversão de prioridades históricas do Estado. Assim, a construção de políticas públicas e a execução de intervenções sociais e urbanísticas buscam compensar a desigualdade extrema que impede o desenvolvimento da cidade, priorizando as demandas das camadas mais carentes da população. Por fim, a participação, quando conduzida adequadamente pelo gestores do público, pode alcançar objetivos ainda maiores no sentido da construção da cidadania, pois o indivíduo participante e o coletivo terão oportunidade de aprender a responsabilizar-se pelos destinos da cidade, a usufruir e exercer seus direitos de cidadania, a capacitar-se para exigir o respeito à sua opinião, história e desejos.

Desafios não faltam. De imediato, um convite à participação dirigido aos habitantes de uma cidade não é aceito de forma automática. No caso das urbes que têm uma população muito pobre e pouco organizada, como Salvador, sempre surgem alguns obstáculos, como o fenômeno chamado de interiorização do estigma da pobreza. (NUNES 2002) Vivendo numa sociedade que os inferioriza, os pobres encontram dificuldades para acreditar no seu próprio potencial, nas suas opiniões e na sua capacidade de enfrentar, enquanto grupo, os problemas coletivos (FREIRE 1979,1982; GOFFMAN, 1975), seja por meio de pressão política, seja por meio de propostas e ações. A participação fica comprometida quando as pessoas ensejam a resolução de seus problemas “num passe de mágica”, segundo tendem a fazer em função da escassez e da precariedade vivenciadas em seu cotidiano. Sua relação com os técnicos e gestores envolvidos no processo participativo pode até mesmo resumir-se a evitar o debate e apenas esperar soluções prontas.

Mesmo os movimentos mais organizados das cidades têm dificuldades de envolver-se com algo tão global e complexo como documentos de planejamento ou de orçamento público. No caso em estudo, o processo de discussão dos documentos maiores da política urbana de Salvador, o PDDU e a LOUOS, se afigura um debate sobre coisas distantes, já que a escala de preocupação mais corrente é a do bairro. A descrença em instrumentos legais – que se mostram como grandes conquistas mas são descumpridos repetidamente – também afasta os movimentos focados em lutas mais imediatas para enfrentar o duro cotidiano das populações carentes. O início da metodologia “participativa” escolhida pela Prefeitura de Salvador entre 2014 e 2016 poderia ter sido favorável à participação efetiva, já que começou em nível local, com as Oficinas de

Bairros:¹⁰ seria positivo se o trabalho então desenvolvido fosse conduzido com seriedade, tratado como instrumento pedagógico e de mobilização.

Além desses problemas de base, que precisam ser enfrentados com método e tempo, o processo participativo é complexo: exige da população posicionar-se acerca de questões cujo debate constante, nos termos requeridos, não é do seu cotidiano. No caso em questão, essas opiniões eram solicitadas pelos/as gestores/as nas Oficinas de Bairro – na lata, como se diz na Bahia, o que dificultava a resposta da população. Isso evidenciava também uma situação desigual: enquanto os técnicos da Prefeitura/FIPE passavam semanas ou meses para pensar sobre a cidade e elaborar propostas, a cidadania não tinha a possibilidade de aprender a lidar com os temas abordados de forma esclarecida e com tempo: tinha de opinar assim que tomava ciência das propostas, ou no prazo legal, sempre insuficiente, de quinze dias.

Uma segunda complexidade é que um real processo participativo fomenta conflitos que exigem negociação e, portanto, capacidade técnica para conduzi-la. Isso exige dos profissionais envolvidos o estabelecimento de uma relação com a população que se distancie da tradição de hierarquia e paternalismo, o que demanda uma reconfiguração de suas concepções, práticas e expectativas. Na pedagogia da participação (NUNES, 2002), usa-se para o enfrentamento teórico desta questão o conceito formulado por Jürgen Habermas (1987), de comunicação de intercompreensão, que corresponde ao tipo de comunicação sujeito-sujeito – o contrário, pois, de uma comunicação manipuladora sujeito-objeto. É esse o procedimento indicado nas relações entre os agentes dos processos participativos e seu público alvo. Sem uma etapa preliminar de troca, em que a população e a equipe técnica superem dificuldades intrínsecas ao processo comunicativo, nenhum convite de participação intervirá realmente na realidade de forma transformadora. Sem o estabelecimento de uma comunicação de real escuta mútua, o planejamento participativo não pode ser construído e os conflitos não podem ser superados.

Outra dificuldade dos processos de democracia direta local é a necessidade de uma participação ampliada, ou seja, que ultrapasse a consulta aos setores já organizados e engajados nas questões em discussão e que, portanto, favoreça o engajamento dos setores excluídos da sociedade, sobretudo os

10 Estas seriam em verdade Oficinas de Agrupamentos de Bairros, pois unificaram trechos grandes de cidade, descaracterizando a escala do bairro.

mais pobres e de baixa escolaridade. Com esse fim, a pedagogia da participação incorpora o conceito gramsciano de intelectual orgânico, relativo a pessoas capazes de ajudar no incremento tanto da consciência quanto da atuação política de sua própria classe ou categoria social. Nesse contexto, importa construir metodologias adaptadas aos ambientes dos bairros populares – e também voltadas para a juventude em processo de formação política, com ampla informação e consulta pela internet, como foi o caso, mesmo limitado, da experiência desenvolvida pelo Participa Salvador.¹¹

Para intervir na cidade de modo democrático, os profissionais e os membros da sociedade civil engajados voluntariamente no processo devem intervir como animadores/as de um processo pedagógico. A metodologia sugerida neste texto, a pedagogia da participação, precisa ser aplicada e reinventada a cada caso e em cada circunstância por esses/essas animadores/as do processo, com apelo, inclusive, a outras referências teóricas e práticas. Isso vale tanto para ação junto a comunidades menores – como na discussão de um Plano de Bairro – quanto para a população inteira de uma cidade, nos debates sobre o orçamento do município ou na discussão do Plano Diretor. Quem atua junto a comunidades – principalmente na qualidade de gestor ou técnico da esfera municipal – caso não se contente em repetir as práticas burocratizadas pseudoparticipativas, tão correntes hoje em dia, precisa reinventar-se na ação. São variadas as referências teóricas e metodológicas úteis para esse fim. (BROSE, 2001)

Incentivar a participação ampliada

Impõe-se o reconhecimento das dificuldades objetivas dos mais pobres em tomar parte em dinâmicas participativas. No caso de Salvador essa questão é crucial, já que, segundo o censo do IBGE de 2010, 55% dos domicílios têm renda de até um salário mínimo e quase 40% da população tem menos de oito anos de escolaridade. Enquanto os agentes com capital econômico e social têm sua capacidade decisória reforçada pelo acesso direto aos postos de poder (por via de relações familiares e de amizade, etc.) ou se valem de um

11 Todo o trabalho dos técnicos do Participa Salvador tinha a finalidade de favorecer o entendimento e o aumento da consciência cidadã. Eventos como o *Swing e Prosa*, realizado no bairro da Federação, mostram esse foco, voltado para a juventude.

grau maior de instrução para participar dos debates públicos com mais chance de convencimento, os mais pobres sempre se veem excluídos dos processo de tomada de decisão. De modo geral, eles não contam com os recursos econômicos, sociais e até mesmo simbólicos necessários para que suas demandas se tornem prioritárias ou sejam ouvidas.

A pedagogia da participação prevê o enfrentamento das dificuldades objetivas e subjetivas inerentes ao contexto de não participação, efeito de um despreparo dos menos favorecidos para o debate de questões que ultrapassem o seu cotidiano pessoal, gerando neles um sentimento de resignação – e mesmo de autodepreciação – que inibe suas tomadas de posição. Entre as dificuldades objetivas por eles vivenciadas estão o desconhecimento de palavras, lógicas e ferramentas usadas pelos profissionais da cidade, assim como a inexperiência face aos rituais da democracia direta. Junte-se a isto a descrença geral na política que leva muitos a considerar inútil tomar parte em discussões dessa ordem.

A pedagogia da participação trabalha nos dois sentidos: de um lado, busca quebrar a relação hierarquizada que faz parte da tradição dos técnicos e políticos enquanto membros da elite, preparando-os para que incorporem a atitude pedagógica e inclusiva. De outro lado, visa a capacitação popular para o exercício da cidadania e o estímulo à autoestima das pessoas por meio de técnicas lúdicas e ações coletivas que propiciem vitórias, facultando-lhes vivência e aprendizagem de dos processos básicos da democracia, os mecanismos da comunicação, negociação e discussão coletivas, assim com o respeito à decisão da maioria e a disposição de ultrapassar os interesses pessoais e imediatos em nome dos interesses do grupo e da cidade.

Se a participação popular exige dos cidadãos uma posição ativa de planejar com os técnicos, gerenciar recursos com os gestores eleitos e fiscalizar o cotidiano da cidade, ela exige de todos, população, políticos e técnicos, novas posturas. Mudar práticas centenárias não é simples. Gestores que encarem seu papel como um serviço à cidadania (e não apenas como uma carreira política) e técnicos que situem sua atuação no campo do serviço ao público são a cultura política a construir, não apenas um sonho distante. A história recente mostra que alguns dos entraves à participação, tanto no campo político como no campo técnico, podem ser vencidos na prática da gestão democrática. Servem de exemplo a elaboração de orçamentos participativos, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, e alguns avanços nas metodologias

de produção de Planos Diretores, como no caso da última versão do Plano Diretor de São Paulo.

Construir nova postura dos técnicos para realizar gestões realmente democráticas

A autossuficiência dos técnicos em geral, que prescindiam da opinião dos “leigos” na elaboração de projetos e realização de obras já não é mais “inevitável”. Essa suposta autossuficiência estava diretamente ligada ao discurso redentor da ciência do século XIX e começo do século XX, quando se confiava na capacidade dos especialistas, uma pequena elite legitimada, de encaminhar a humanidade para o progresso. Contudo, ao contrário do que se esperava, o avanço da técnica não se constituiu em progresso humano automático e foram vistas atrocidades praticadas com o apoio de cientistas, como o extermínio de judeus, a invenção da bomba atômica, os venenos da agricultura moderna... O reconhecimento desse fato abalou o prestígio dos técnicos e abriu caminho para transformações, exigindo destes posturas menos arrogantes.

Os urbanistas e arquitetos também foram obrigados a rever posições. O ideário progressista do Movimento Moderno, contido na Carta de Atenas, na primeira metade do século XX, se propunha a democratizar o acesso aos confortos e serviços urbanos, como se essa fosse uma questão apenas técnica. O coquetel de ingenuidade e arrogância revelou-se muitas vezes perverso e o é ainda hoje. Em nome do progresso justificaram-se grandes empreendimentos que expulsaram e expulsam moradores tradicionais dos centros históricos de grandes cidades do mundo e que beneficiam diretamente o capital imobiliário. Os conjuntos habitacionais criados na periferia destas mesmas cidades para dar “às massas” o conforto moderno convertem-se, muitas vezes, em guetos, espaços de opacidade e de direitos excluídos. Os profissionais do urbano foram obrigados a reconhecer seus fracassos e ver que áreas ocupadas espontaneamente – à revelia de seus conhecimentos técnicos – podem, muitas vezes, constituir-se em soluções bem adaptadas aos problemas populares de moradia. (BONDUKI, 1996; NEIRA ALVA, 1997)

Outro empecilho ao debate democrático sobre as intervenções urbanas foi o mito do planejamento *neutro*, desconectado da política. Essa ideia decorria de outro mito, o do Estado acima dos conflitos sociais. Ninguém mais nega hoje que as intervenções urbanas têm efeitos financeiros importantes

em termos do valor da terra e dos imóveis, envolvendo interesses contraditórios na cidade. Reconhece-se hoje que as intervenções urbanas têm caráter político há necessidade de negociação de interesses na cidade. Em vista disso, hoje se aceita mais facilmente a ideia de participação, embora alguns políticos – de direita e de esquerda – ainda sejam bastante apegados a uma forma retrógrada de governar, ou só acatem a proposta participativa desde que ela seja de fachada.

O reconhecimento dos erros cometidos pelos técnicos e a ampliação recente do número de especialistas que não são filhos das elites econômicas, por causa da democratização do acesso às Universidades, ajudaram reconhecer outros caminhos de intervenção e de governança. Quando se intervém em favelas e ocupações buscando melhorar o padrão de habitabilidade e a qualidade ambiental sem lhes impor outro modelo urbanístico (como tem sucedido em muitas experiências de implantação de conjuntos habitacionais nas grandes cidades), observa-se em andamento um processo de democratização das mentalidades dos técnicos.

Pelo menos no seio dos profissionais do urbano, verifica-se hoje um clima ideológico favorável às intervenções democráticas, embora grandes avanços ainda precisem ser feitos. Se isto é verdade, este é o momento de salientar que resta o problema do “saber fazer”, da aplicação de metodologias, do saber encaminhar uma prática participativa, que implica novos problemas teóricos, principalmente de caráter antropológico. Estar aberto a ouvir e negociar com a população sobre suas prioridades e respeitar suas formas próprias de construir e ocupar nem de longe é suficiente para atingir-se uma participação efetiva. Mas já é um bom começo.

O que deveria ser: bases para a pedagogia da participação

Se não queremos um processo limitado a ouvir os setores já organizados – como vem acontecendo nas Conferências das Cidades – ou cingido a dar destaque aos interesses econômicos dos poderosos – como tem sucedido em Salvador e outras cidades brasileiras –, devemos reconhecer que as tradições da nossa formação social – autoritária e paternalista – são freios à democratização. Profissionais comprometidos e capacitados devem entender que nas cidades há pelo menos duas categorias de habitantes: aqueles que têm alguma capacidade de influenciar as decisões públicas e aqueles que

sempre estiveram fora do processo decisório. Essa divisão é simplificadora, mas favorece a compreensão de uma estratégia participativa disposta a incorporar os excluídos.

O termo *elite* aqui não se aplica apenas à classe econômica dominante: inclui todo cidadão com algum prestígio social que o capacite a ser ouvido, ou mesmo que tenha relações familiares ou de amizade facilitadoras ao acesso à instâncias decisórias, mas também o membro de algum movimento organizado. No tocante a essas pessoas, o processo de participação encontra menos obstáculos; mas para envolvê-las é obrigatória a divulgação dos dados pertinentes à questão em exame, com antecedência correspondente à sua complexidade, em formato acessível, incluindo construção e publicação prévia de cronograma, mais a garantia de que existe real vontade de diálogo com todos os segmentos políticos.

Num primeiro momento, não é interessante confrontar grupos sociais desiguais em termos de consciência política para não intimidar os habitantes com maior dificuldade de participar. O processo participativo deve começar nas áreas mais carentes e/ou desorganizadas da cidade e prosseguir, criando um maior nivelamento, com uma perspectiva de inclusão. Para tal, é preciso dispor de métodos específicos de abordagem aplicáveis a bairros ricos e desorganizados ou a bairros pobres e organizados – e considerar as variações possíveis, de modo que a condição social e antropológica de cada seja pensada em sua particularidade.

Impõe-se reconhecer que, de modo geral, as elites econômicas tampouco sabem participar de forma democrática e transparente. Sua prática histórica é influenciar as decisões dos poderes públicos nos bastidores para obter vantagens indevidas, com base nas relações pessoais entre os ricos e/ou colegas de profissão, de condomínio e de clubes privados. As práticas do conluio, do apadrinhamento, do favorecimento pela obtenção de informação privilegiada são graves entraves à consolidação da democracia participativa.

Para desenvolver uma pedagogia da participação que atinja a maioria, é preciso enfrentar três problemas básicos:

1. Os mecanismos, tanto de caráter objetivo, quanto subjetivo, que dificultam o envolvimento de pessoas pobres e de baixa escolaridade em processos participativos;

2. As dificuldades de relação dialogal entre os animadores do processo – vindos geralmente do corpo de funcionários municipais, dos movimentos sociais e da Universidade – e os moradores dos bairros mais carentes;
3. As dificuldades oriundas de conflitos que surgem com a consolidação de líderes e o amadurecimento do grupo enquanto agente ativo.
4. Trataremos a seguir cada um desses itens.

Superando as dificuldades de caráter cognitivo e emocional à participação

Se uma política de incentivo à participação deve partir de uma capacitação prévia dos habitantes de áreas urbanas menos favorecidas, ela também precisa incorporar suas experiências cotidianas como importantes no processo. Todos os termos, dados e números da questão a ser tratada participativamente – seja ela relativa ao orçamento municipal, seja referente a intervenções urbanas específicas – devem ser expostos de forma a ser compreendidos por todos, por meio de formatos e linguagem acessível, metodologia clara, tempo e ritmo compatível com a disponibilidade dos envolvidos, especialmente com a população afetada. As lógicas da administração pública e do urbanismo devem ser incorporadas pelas pessoas a partir do seu conteúdo concreto, apreensível pela vivência cotidiana dos habitantes de cada bairro. Para tal, muitas técnicas podem ser experimentadas, sempre focando na ludicidade e prazer de aprender.

Essa atividade deve ter mão dupla: os animadores do processo participativo devem atentar para as formas de apreender e nomear tópicos e problemas características dos membros da comunidade visada, sua percepção das lógicas e conceitos em exame. Mesmo que o processo seja provocado por agentes externos ao bairro, deve-se considerá-los também em processo de formação. Assim todos/as aprendem uns dos outros: o público visado assimila termos técnicos e lógicas específicas dos especialistas e estes aprendem as lições da vivência cotidiana, o modo de apreensão espacial e os recursos da inteligência dos moradores da área em apreço. Esse processo pode ser visto como uma espécie de aculturação recíproca. (NUNES, 2002)

Além do conteúdo concreto a ser aprendido, esse processo pedagógico deve servir também ao aprendizado dos rituais da democracia direta.¹² Entender-se como parte de um fórum de decisões, respeitar a palavra dos demais, ater-se a um tempo máximo de fala e respeitar resultados do debate são atividades sociais complexas que se aprendem em espaços sociais externos, já que a família funciona muito mais na base da autoridade dos pais do que na decisão democrática dos membros.

Para esse aprendizado ao mesmo tempo cognitivo e emocional, a pedagogia do oprimido, de Paulo Freire, parece ser a técnica mais adaptada. (FREIRE, 1979)¹³

Nesse processo dialogal que se quer instalar nas cidades em processos prévios às tomadas de decisões coletivas, é preciso atentar para algo que Paulo Freire chamou de “interiorização da opressão” e Erving Goffman (1975) chamou de “introjeção do estigma”. As relações de desigualdade deixam sequelas profundas: no caso dos deficientes físicos, Goffman anotou uma relação ambígua com o igual: para um deficiente, um outro deficiente é aquele que afirma sua desgraça, mesmo que haja também um sentimento de solidariedade. Já Paulo Freire fala que, de tanto ouvir adjetivos desvalorizantes sobre a pobreza, o pobre tende a convencer-se da sua inferioridade e a adotar os valores daqueles que dominam. O estigma da pobreza provoca uma autodesvalorização e uma desvalorização do grupo social ao qual se pertence. Sendo assim, para aqueles que estão presos nessa teia, sua própria opinião e ação, assim como a opinião e a ação de um igual, nem sempre é levada em conta ou valorizada.

12 O baixo grau de escolaridade da população adulta das cidades brasileiras tem repercussões que ultrapassam o fato de pouco dominarem a linguagem escrita ou não terem conhecimentos gerais e específicos para a tomada de decisões. A vivência da escola é muito importante para o domínio de procedimentos concretos do processo participativo, que são os mesmos da democracia direta. O respeito aos horários, a definição e o cumprimento de tarefas, a verificação contínua do progresso alcançado, o esforço para acompanhar um tema de estudo por vez, tudo isso se aprende na escola. É na escola também que, em maior ou menor grau, os alunos são chamados a decidir sobre questões do seu interesse e a respeitar a decisão da maioria.

13 Este destacado educador brasileiro propunha uma pedagogia que partisse do cotidiano das pessoas simples, valorizando o seu próprio saber. As sílabas, as letras, a leitura não surgem do nada, são um instrumento novo para lidar com conhecimentos já adquiridos via comunicação através da fala: ele dizia que não existe o analfabeto oral. A partir daí, parte-se para a problematização dos temas, onde o educando é estimulado em sua criatividade e espírito crítico. A relação do educador com o educando é baseada no diálogo, onde a palavra do educando é sempre estimulada e valorizada.

Como levar adiante processos participativos num ambiente de questionamento do valor da própria opinião e daquela do grupo? É preciso superar passo a passo os efeitos da introjeção do estigma, a falta de confiança e o sentimento de impotência que lhe são consentâneos. A vontade de transformação necessita, para desabrochar, de um mínimo de confiança na possibilidade de sucesso. A realização de atividades coletivas, o prazer do aprendizado, a construção de pequenos sucessos coletivos partindo da escala do bairro são antidotos poderosos à descrença no próprio poder.¹⁴

A relação dialogal entre os animadores dos processos participativos e os habitantes

A fim de transpor o fosso entre uma elite de origem escravocrata e um povo que sofreu a escravidão, além de transformações estruturais é preciso construir uma ponte. A interação exigida num processo participativo, dialogal por excelência, necessita quebrar a tradição de desigualdade brasileira. Uma comunicação adequada é essencial, e dela depende o sucesso da participação. Como diz Habermas (1987), a comunicação estratégica visa o sucesso, o convencimento do outro a qualquer custo (mesmo a enganação), e para isso tem-se o interlocutor como objeto; essa é uma característica de processos que por vezes se dizem participativos, mas são fundados na manipulação. Na comunicação intercompreensiva tem-se o outro como sujeito e o que se busca é chegar juntos a conclusões e ação. Isso exige tempo, paciência e investimento pessoal.

O destaque às relações interpessoais no processo participativo não é uma abordagem corriqueira. É mais comum pensar-se nas etapas sucessivas para se chegar aos objetivos, em cronogramas, em Planos de Trabalho, nos procedimentos e instrumentos que serão utilizados e aos complicadores técnicos e políticos do processo. No entanto, a prática mostra que o investimento pessoal dos animadores é essencial para o êxito do processo participativo. Isso se dá pela proximidade, que permite resolver pequenos conflitos e fazer ajustes

¹⁴ O grupo, a comunidade, pode colocar-se pequenos desafios, como realizar um mapa afetivo do bairro, ou dos percursos dos moradores na cidade visando carona solidária, um mutirão de limpeza, a realização de uma horta comunitária em área abandonada do bairro, uma visita a um órgão público para discutir uma reivindicação e fazer pressão, ou qualquer coisa que exija esforço de organização, mas que não seja além das possibilidades coletivas.

metodológicos sempre necessários quando a estratégia definida nos gabinetes é posta à prova da realidade.

Somente profissionais e dirigentes imbuídos da certeza de que têm à aprender com os habitantes e que agindo conjuntamente com este atuarão melhor têm condição de conduzir um processo participativo sem manipulações. Para isso, a comunicação deve ter continuidade e não se ater às reuniões formais. O contato com informações via meios mais informais, como as redes sociais, instrumentos mais artísticos e lúdicos de interação com a população e um número suficiente de pessoas envolvidas continuamente na organização do processo favorece a intercompreensão. Por outro lado, para os animadores da experiência participativa, um acompanhamento próximo das dificuldades intrínsecas da vivência dos bairros populares quebra intolerâncias, desconfianças que mesmo os menos preconceituosos podem carregar, por efeito da educação que tiveram. Num processo dialógico, a diferença valoriza o outro como interlocutor e enriquece o diálogo, pois propicia a troca.¹⁵

Sugestões e resultados esperados para as intervenções concretas de incentivo à participação popular

Tendo garantido um comportamento específico dos/as animadores/as do processo de forma a enfrentar os entraves à participação, uma metodologia de intervenção deve ser composta caso a caso, a partir do processo que se queira implementar, seja de planejamento urbano, discussão do orçamento, intervenção urbanística ou outra. A seguir, exporemos uma proposta simplificada de construção de um processo de democracia direta que comece com

15 Na relação animador/habitantes, além da cortesia normal da vida em sociedade, é preciso diferenciar-se do representante típico da elite em aparência e comportamento, evitando tudo que o distinga e que lembre as relações de desigualdade: acessórios que mostrem poder econômico, palavras pouco usuais que possam ser incompreensíveis aos interlocutores, distância física na conversação, contatos apressados. Para construir a ponte que permitirá uma boa comunicação e uma relação igualitária, é necessário atentar para as diferenças existentes entre técnicos e população. É preciso salientar, entretanto, que os sinais portadores de diferenciação intrínsecos à vivência cultural dos membros da elite, como a atitude corporal confiante, a desenvoltura no falar, o olhar direto, a capacidade de pedir e mesmo de mandar – exercida desde a infância na relação com empregados domésticos, por exemplo – são captados pelas pessoas, e negá-los seria falsear a realidade. O desafio é ter uma relação onde a diferença não signifique hierarquia. A ideia de trabalhar com os moradores da comunidade visada, e não por eles é uma afirmação de princípio contra o paternalismo, mas é difícil de ser colocada em prática, particularmente em bairros com tantas carências. Anda-se no fio da navalha, e é preciso estar consciente disso.

mobilizações nos bairros, seguida de debates nas regiões ou aglomerações de bairros (como as Prefeituras-bairro) e só depois em Audiências Públicas para toda a cidade.

Nos momentos iniciais, o papel da equipe animadora é muito importante para motivar a participação ampliada e ajudar as pessoas a manter uma atitude otimista em relação ao êxito do processo, criar confiança no que está sendo feito e garantir que tudo que for decidido coletivamente guiará as etapas seguintes. Nunes (2002) entende essa equipe como uma espécie de intelectual orgânico no sentido de Gramsci (1985), por funcionar como catalizadora do engajamento coletivo enxergando os desafios a longo prazo. Ela é também mediadora de conflitos, já que mantém seu aspecto de elemento externo, mais imune às disputas internas nas comunidades ou entre diferentes interesses na cidade. A equipe deve estimular a confiança das pessoas, desafiá-las, mostrar-lhes que a participação é um processo previsto em lei e conscientizá-las do direito de exigir que suas decisões sejam respeitadas. Por fim, os/as animadores podem ser intermediários entre as demandas locais e a estrutura municipal e estimuladores de ações coletivas da cidadania para melhorar seu quadro de vida.¹⁶

Na lógica da pedagogia da participação, o ato de participar de decisões coletivas está longe de ser um ato meramente formal. Implica organização, debate, surgimento de líderes, processos reivindicativos, em ações concretas. O animador/gestor/técnico que não quiser correr os riscos de lidar com uma população mais exigente, mais cônica do seu poder de pressão, mais estimulada a lutar por melhores condições de vida, não poderá conduzir um verdadeiro processo participativo. Isso ficou evidente no processo transcorrido em Salvador entre 2014 e 2016.

Antes do início do processo nos bairros, é necessário que a equipe responsável – seja ela de técnicos da Prefeitura, ou de empresa contratada, ou equipe mista – proponha a discussão da metodologia prevista. Para tal, ela deve disponibilizar ao público documentos essenciais como seu Plano de Trabalho, Plano de Ação, Plano de Mobilização e Comunicação, Cronograma previsto, os diversos regimentos de encontros públicos (de bairro, de regiões e geral da cidade), os endereços dos locais escolhidos para reuniões e os meios

¹⁶ Mutirões, quermesses, exposições, hortas comunitárias, mercados de troca diretas de bens usados, plantio de árvores, saraus, entre outras ações.

de participação pela internet. Todo esse conteúdo deverá inaugurar uma espécie de Plataforma Interativa de Controle Social a ser disponibilizada em *site* próprio, que será um banco de dados para que a cidadania acompanhe o processo e possa avaliá-lo. Na Plataforma serão disponibilizados: a cartografia completa da cidade, dados detalhados do orçamento municipal e outros dados georreferenciados, como, por exemplo, o mapa de investimentos previstos, com informações sobre obras/ações realizadas, em andamento e projetadas – desde os respectivos processos licitatórios até os dados pertinentes a sua execução, assim como a fonte dos recursos (municipais, oriundos de convênios, parcerias), etc. Todo esse conteúdo deve vir em linguagem simples e compreensível.

Para o controle social, outras ferramentas deverão ser apresentadas previamente na metodologia, embora só no processo elas possam ser detalhadas, ampliadas e revistas de forma compartilhada com a sociedade civil. As contribuições da sociedade civil nos encontros públicos em todas as escalas – das reuniões de bairro até as Audiências Públicas – deverão ser compiladas, georreferenciadas e organizadas em forma de Banco de Contribuições, propostas cujo *status* deve ser indicado na Plataforma: pendente/em andamento, descartada, incorporada, etc. Do mesmo modo, as instâncias e os gestores envolvidos deverão responder periodicamente ao que foi solicitado pela população no decorrer do processo. Essas ferramentas de controle social devem ser incorporadas como lógica de gestão e ser continuamente atualizadas e publicadas trimestral, semestral, anual ou bianualmente, a depender do caso.

O acordo para elaboração e atualização continuada dessas ferramentas, assim como o conteúdo mínimo que deve ser sistematizado, precisa ser acordado entre os agentes envolvidos – poderes Executivo, Legislativo, sociedade civil e Ministério Público, este último como mediador potencial do processo. As reais possibilidades de sua execução, diante das variáveis identificadas e dos cenários construídos e discutidos amplamente de forma compreensível a todos, precisam ser cotejadas com o previsto. Tudo isso deve ser feito em linguagem clara, gráfica, informativa, didática e envolvente. A política e o planejamento urbano precisam ser controláveis pela cidadania por meio de prazos, metas, indicadores, e seus responsáveis devem honrar esses compromissos públicos. Para todas essas ferramentas devem ser previstos momentos de aperfeiçoamento, detalhamento e avaliação, assim como orçamento e pessoal competente.

O Conselho da Cidade deve ser o espaço privilegiado para a discussão prévia da metodologia a ser empregada no processo participativo, contanto que este seja deliberativo e sua composição representativa e legitimada democraticamente. Os documentos que saírem dessa discussão no Conselho devem tornar-se públicos imediatamente após a chancela dessa instância de participação.

Reuniões nos bairros

A realização das primeiras reuniões comunitárias deve seguir alguns princípios básicos: elas devem dar-se em local central e de passagem, para diversificar o público e favorecer a divulgação do processo em curso. O local escolhido deve ser simples para não intimidar os presentes e as reuniões devem ser feitas à noite ou nos finais de semana para viabilizar a participação ampla dos que trabalham.¹⁷ Os intervalos de realização devem ser de pelo menos quinze dias para não sobrecarregar demais as pessoas, já tão ocupadas. O tempo é uma variável crucial para processos realmente participativos. Não se faz planejamento e gestão democráticos sem dar tempo à sociedade para que ela se organize, se capacite e amadureça propostas.

O convite para os encontros poderá ser realizado por meio de pequenos folhetos que não devem ser entregues com muita antecedência para não serem esquecidos, mas a presença de um carro de som no local é de grande valia. A internet, as redes sociais e imprensa em geral são bons caminhos, mas não devem ser os únicos. Em alguns casos há que haver convites formais, através dos Diários Oficiais.

No dia do encontro, cada reunião de bairro deve ser precedida de uma espécie de aquecimento, onde se converse sobre temas pertinentes à vida das pessoas no bairro e a atividade que virá a seguir. Antes da sessão, para estimular conversas entre os participantes que não se conhecem e permitir também a desinibição dos mais tímidos, pode-se fazer, por exemplo, uma exposição de fotos locais e dos moradores do bairro em situações do cotidiano. Espera-se que, após a exposição de fotos e o aquecimento inicial, os presentes se reconheçam na atividade e sintam-se mais confiantes. As reuniões devem partir de questões concretas que tocam as pessoas no seu dia a dia e que elas

¹⁷ A Câmara Municipal de Salvador, por exemplo, tem feito reuniões e ouvidorias nos bairros, mas muitas vezes estas são realizadas de dia, impossibilitando a participação de muitos moradores que trabalham e estudam.

dominam sem esforço. Dessa forma, mesmo um habitante tímido e semianalfabeto, por exemplo, mas que esteja interessado, poderá emitir suas opiniões, propor intervenções do poder público em sua rua e, aos poucos, opinar e propor sobre seu bairro, sobre a cidade e sobre a política urbana.

A atenção ao espaço é essencial, pois ele muitas vezes contribui para distanciar os participantes. A disposição das cadeiras no salão, em forma de semicírculos em torno do eixo da atividade e sem distinção para os animadores da experiência, ou convidados, por exemplo, permite maior aproximação e favorece o espírito de igualdade. Certa informalidade é acolhedora. A pessoa que anima a reunião só deve intervir para concentrar as discussões sobre o tema em debate, e mesmo assim de forma tranquila, sem querer impor uma ordem que intimidaria mais as pessoas.

Estas reuniões por bairros devem ajudar os habitantes, por meio de técnicas lúdicas, a entender plantas e dados sobre o bairro e a cidade. Elas poderão ser realizadas com base no estudo do lugar do cidadão, a partir de seu território (SANTOS, 2012), suas referências, vivências, suas relações com a topografia etc. Convém recorrer ao emprego de maquetes,¹⁸ mapas e imagens do local, instrumentos que podem contribuir para familiarizar os moradores com as representações da realidade com as quais os técnicos e especialistas trabalham. Os animadores devem observar a reação dos presentes, de modo a captar sua compreensão do territórios e os estimular para que a explicitem.

A descoberta pelos habitantes dos segredos dos instrumentos (plantas, planilhas, etc.) e dados técnicos (estatísticas, rubricas, etc.) expostos nas reuniões favorece a inclusão democrática.

As reuniões devem facultar, aos poucos, uma compreensão mais global da cidade, das relações entre cidade e bairro, de modo a tornar claras as prioridades de intervenção do poder público em diferentes escalas e horizontes temporais. As reuniões por bairro deverão ter seu número definido, mas o cronograma deve ser flexível,¹⁹ a fim de absorver novas demandas de encontros públicos, em diversos formatos, segundo as particularidades de cada

18 A maquete do bairro e sua topografia pode ser elaborada com diferentes materiais, como argila, deixando a atividade lúdica e atrativa, também para as crianças. (NUNES, 2002)

19 Além de permitir flexibilidade, alguns cuidados são essenciais na condução das atividades como não permitir a realização de eventos ou audiências em dias de greve ou paralisação do transporte público; elaboração e publicação dos produtos em formato editável (ou seja, possível de ser modificado) e acessível à população, controle de alterações entre versões dos produtos.

território/comunidade, as demandas pontuais e o avanço dos efeitos didáticos junto à população. As atividades devem buscar a compreensão que as pessoas têm do que estão vendo, estimulando-os a falar, a dar seus próprios exemplos e propostas.

Outras atividades pedagógicas e lúdicas podem e devem ser desenvolvidas e atrairão certamente um público diversificado, mas não necessariamente os moradores com experiência anterior em organização comunitária. Para atraí-los, se fazem necessárias atividades mais “engajadas”, que dizem respeito à resolução direta de carências do bairro e da cidade. É desejável empreender práticas concretas, como a organização de um mutirão para a realização de algum melhoramento no bairro, já que a experiência coletiva pode ser extremamente pedagógica. A discussão das regras de organização desse mutirão propiciará debates acalorados, o exercício da negociação e a vivência de votações para estabelecer a vontade da maioria. Todos esses aspectos da democracia participativa devem ser vivenciados pelos cidadãos envolvidos.

Em locais sem organização prévia dos moradores, a discussão de temas de interesse de todos provoca o sentimento da necessidade de organizar-se e predispõe à formação de novas lideranças ou a consolidação das já existentes. No caso de bairros que já tenham organização, esta será questionada sobre sua atuação e poderá ser legitimada ou contestada pelos moradores. Esse processo deve ser acompanhado e estimulado pelas pessoas incumbidas da animação, que devem auxiliar o grupo interessado seja na sua organização – providenciando proposta de Estatuto de uma associação de moradores e informações sobre como legalizá-la, por exemplo – seja na aproximação das associações existentes. O foco organizador e emancipatório não condiz com a formalidade oficial. Um processo como esse não será feito em apenas um ano; deve ser progressivo e continuado para promover as mudanças culturais e políticas requeridas para a abordagem de instrumentos de gestão como Orçamento Público, Planos de Bairro, Planos de Bacias e Planos Diretores.

Avançando para a escala da região, cada Prefeitura Bairro pode ser uma estrutura física de acesso à Plataforma Interativa de Controle Social. Esse espaço deve coletar, expor e produzir dados básicos sobre a história, a estrutura urbana, a economia, a administração e principalmente sobre as condições de vida da população, de forma simples, clara e agradável. O orçamento público municipal, por exemplo, poderá ser comparado a um orçamento doméstico de forma que os munícipes possam entender os fluxos de caixa da Prefeitura

sem dificuldades. Concebe-se essa ferramenta como algo mais que um banco de dados estático, mas como um estimulador do conhecimento e da reflexão sobre a cidade, portanto, não deve ser apenas um acesso a dados no computador ou uma exposição montada. Essa Plataforma se configuraria como um espaço público ampliado para a participação, devendo ter pessoas disponíveis para acolher o público e conversar, estimular o espírito crítico e também recolher informações da cidadania. Essa função é muito interessante para aprofundar a formação de estagiários que vão atuar em comunidades.

A seguir, ressaltamos alguns dos ganhos reais que uma política de incentivo à participação popular como a proposta pode propiciar. Em seguida, vamos contrastá-la com a experiência limitada de participação burocrática vivida em Salvador no âmbito do Plano Salvador 500, na elaboração do PDDU e da LOUOS.²⁰

No caso de populações desorganizadas, sejam elas pobre ou ricas, um dos principais resultados da pedagogia da participação é o despertar do interesse pelo coletivo. Os momentos de debate e ação podem propiciar a compreensão da necessidade de ultrapassar os interesses pessoais e imediatos e facilitar a compreensão da necessidade de cobrar do Estado seu papel. A compreensão da globalidade dos problemas e a atitude de partir para sua resolução coletiva ao invés de tentar resolvê-los no âmbito familiar ou de vizinhança podem significar um sinal de amadurecimento e de aprendizagem de cidadania.

Despertado o interesse coletivo, passa-se à experiência da organização para realização de projetos concretos. Para muitos, então, quase tudo deve ser aprendido, a começar pelo domínio das regras do debate, até a divisão de tarefas com base no talento e habilidades de cada um/a. Muitos desses conceitos e práticas podem ser aprendidos pela simples repetição, mas o mais difícil é a mudança nas relações interpessoais. Superar conflitos, negociar, manter o respeito às pessoas mesmo quando elas falham, tolerar, submeter-se às regras definidas por outros de forma democrática, sentir-se responsável pelo sucesso de todos, tudo isso exige um convencimento interior de que vale a pena perseverar, apesar dos reveses. Com altos e baixos, a vivência dos debates e das ações coletivas deixam marcas, principalmente

20 Ressalta-se aqui que este processo renovou as leis já citadas mas culminou na atualização do Código de Obras do município de Salvador, vigente desde 1979. O Novo Código de Obras aprovado em 2017 também foi alvo de muitas críticas por parte dos técnicos da área de arquitetura e urbanismo, que não foram chamados para participar do processo de discussão.

nos mais envolvidos e essa aprendizagem permite que várias outras iniciativas sejam encaminhadas.

A emergência de líderes mobilizadores é outro ganho concreto importante de uma pedagogia da participação. A cidadania é um exercício pessoal e coletivo, e a vivência da cidadania coletiva é mediada pela existência desses líderes. Fazê-los surgir e dar-lhes suporte é um sinal de amadurecimento para uma comunidade. Isso só acontece em meio a um grupo com autoestima elevada e capacidade de ação autônoma razoável. Um modelo societal arraigado que demanda líderes fortes não desaparece de uma hora para outra, mas entre os líderes existentes no bairro vão consolidar-se aqueles que exercem uma liderança mobilizadora mais próxima da pedagogia da participação.

Por fim, a mudança na relação do cidadão com as autoridades municipais é um dos resultados do processo. Essa relação é geralmente distante, com base na dependência e em alguns breves momentos de pressão organizada. Após um processo de pedagogia da participação será possível observar nítida diferença na postura do coletivo em relação às autoridades. A cobrança de soluções, antes limitada à sensibilização de um detentor de poder para com os problemas cotidianos de uma população carente, torna-se uma atitude cidadã. Essa cobrança partirá de um grupo conhecedor dos dados e dos problemas em discussão, ciente do valor da opinião de cada um e da força do grupo. Quando acontecem melhorias das condições de vida no curso das ações coletivas, essa experiência coloca os cidadãos envolvidos numa posição mais favorável em relação aos poderes públicos. Ver-se como uma comunidade organizada, capaz de realizações pelo bem comum, produz a percepção do próprio valor e quebra a relação tradicional de dependência, cria a relação cidadã onde quem tem o poder presta contas ao munícipe. Só a partir dessas mudanças pode-se falar de um processo participativo de fato incluyente, tanto no sentido político quanto no sentido socioeconômico.

O mote político da pedagogia da participação vem a ser a ativação e o aumento da cidadania, aproximação das experiências públicas à chamada democracia participativa, que pressupõe a co-responsabilidade dos agentes envolvidos. O governo deve servir ao povo ciente de suas necessidades e potencialidades e essa população é o agente-participante-transformador que terá no poder executivo um realizador dos seus planos de cidade. No caso da discussão do Plano Salvador 500, um ente governamental incumbido por lei do planejamento promoveu um faz de conta, um arremedo de consulta

à população para “planejar” aquilo que na verdade já tinha em mente como modelo de cidade. Trata-se da participação burocrática, elitista, excludente e incompetente.

Plano Salvador 500 e a burocracia da participação

No tocante à elaboração do Plano Salvador 500, do PDDU e da LOUOS, foi o poder judiciário que determinou o cumprimento pela Prefeitura do preceito constitucional de implementar um processo participativo. Mas essa não foi a escolha política da PMS. Sua equipe limitou-se à burocracia, promovendo as ditas consultas em reuniões que não permitiram real participação da sociedade civil. Com o apoio técnico da empresa paulista FIPE, o Executivo Municipal conduziu um processo de elaboração de documentos mal concebidos, confusos e limitados. A empresa foi contratada por quase oito milhões de reais, valor excessivo para as finanças da cidade. Com essa soma ou com menos custo seria possível contratar um trabalho bem melhor em termos de conteúdo e de metodologia democrática. Salvador tem alta qualidade técnica em urbanismo. Foi uma das primeiras cidades brasileiras a serem planejadas. Abriga instituições bem-conceituadas que oferecem formação universitária e de pós-graduação nesse campo e conta com profissionais reconhecidos nacional e internacionalmente, peritos afetivamente comprometidos com a cidade.

O Plano Diretor que resultou de tamanho gasto foi restrito em seu escopo, construído sem atualização de dados primários sobre a realidade socioeconômica da cidade, sem metas explícitas e sem indicadores do seu alcance. O diploma legal assim produzido não permite que haja controle social de sua aplicação. A frustração dos técnicos locais, cuja expertise e comprometimento com a cidade foram repetidas vezes ignorados, fez-se cada vez maior à medida que o discurso de retomada do planejamento era alardeado e descumprido. O que poderia ter sido uma construção compartilhada entre poder público e sociedade civil foi, na verdade, um processo construído de forma açodada e superficial. As reuniões realizadas não conseguiram mobilizar as diversas camadas da população soteropolitana para decidir sobre o futuro de sua cidade e menos ainda as mais pobres, parcela bastante afetada pelas definições da norma aprovada. A fim de mostra-lo, serão lembrados alguns dos marcos temporais e metodológicos da elaboração do Plano Salvador 500, a partir dos registros sistematizados pela equipe do Participa Salvador.

A Coordenação Geral do Plano Salvador 500 foi criada em 16 de abril de 2014, por meio do Decreto no 24.919/2014, que revogou o Decreto nº 24.392/2013, de outubro de 2013. Este último criava a comissão técnica para a revisão do PDDU e LOUOS do município de Salvador, não tendo no seu escopo o Plano Salvador 500. Num intervalo de apenas seis meses – de outubro de 2013 a abril de 2014 – o Executivo resolveu investir em um Plano Estratégico a longo prazo (35 anos), como uma espécie de plano guarda-chuva que iria incorporar a elaboração do PDDU e LOUOS. A primeira audiência pública ocorreria em 1o de agosto, convocada através do *Diário Oficial do Município* (DOM), com antecedência um pouco maior que um mês.

Em março de 2014 o início da elaboração do Plano Salvador 500 foi divulgado pelo prefeito ACM Neto em evento no Hotel da Bahia, em região central. Contrariamente ao requerido quando se enseja a co-construção inerente aos processos participativos, o Termo de Referência que regeria o processo técnico da elaboração do Plano SSA 500 só foi divulgado meses depois, após pressão dos técnicos locais e da equipe Participa Salvador. Ora, em processos realmente participativos, o conteúdo esperado do Plano e sua metodologia já teriam sido mote de discussões públicas.

O Executivo Municipal anunciou o Plano Salvador 500 como um plano estratégico com horizonte de 35 anos que conteria, como produtos parciais, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS). Ora, vê-se logo que o Plano Salvador 500 deveria produzir não apenas *dois*, mas *três* grandes produtos: 1. Um Plano de Longo Prazo global para cidade; 2. O Plano Diretor que materializasse na cidade a proposta do Plano de Longo Prazo; e 3. A LOUOS. Isso significa que o Plano Salvador 500 seria uma síntese das diversas escalas abordadas nos três produtos citados, construído em uma linguagem que favorecesse sua leitura pela população de Salvador.²¹

No Termo de Referência estavam descritos dez produtos a serem entregues pela contratada: P1 – Plano de Trabalho (contendo cronograma,

21 Embora chamado de Plano Salvador 500, pressupondo uma visualização da cidade a partir dessa dimensão estratégica quando completar 500 anos, ou seja, dentro de três décadas, esse documento jamais foi publicado. O Plano de Trabalho que deveria ter sido elaborado pela FIPE sob demanda da Prefeitura de Salvador tampouco foi divulgado. Esse Plano de Trabalho foi recorrentemente solicitado pela equipe Participa Salvador em reuniões públicas e sua inexistência, ou não divulgação, compromete enormemente toda a estratégia de Planejamento dito “participativo” realizado em Salvador.

metodologia, matriz de responsabilidades); P2 – Plano de Mobilização e Participação Social e Comunicação; P3 – Relatório de Caracterização Atual; P4 – Relatório denominado *Salvador e suas Tendências*; P4.1 – Relatório de Análise da Legislação Vigente; P5 – Relatório denominado *Visão Estratégica da Salvador que Queremos*; P6 – Modelagem Espacial e diretrizes gerais de desenvolvimento; P7 – Detalhamento de Planos, Ações e Projetos Estruturantes; P8 – Relatório Modelo de Gestão; P9 – Plano Salvador 500; P10 – Minuta do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU); P11 – Minuta da Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo (LOUOS).

A primeira audiência pública ocorreu em 1o de agosto de 2014, e a última ocorreu em 26 de outubro de 2015, totalizando 14 Audiências Públicas. No total, ocorreram 29 oficinas de bairro, distribuídas em dois ciclos que mobilizaram cerca de 1.600 pessoas, conforme sistematização realizada pelo Participa Salvador, já que a Prefeitura em nenhum momento informou esses dados. O primeiro ciclo, de 17 oficinas, ocorreu de novembro a dezembro de 2014,²² e o segundo ciclo, de 12 oficinas, entre julho e agosto de 2015.

Contrariamente ao processo aproximado sugerido na proposta de pedagogia da participação, que busca atingir as pessoas em seus bairros, na escala cotidiana, onde elas vivem e podem facilmente opinar, as 29 Oficinas de Bairro aconteceram na escala de agrupamentos de bairros. Essa nova subdivisão de Prefeituras-Bairro, até então desconhecida pela população soteropolitana e pelos técnicos, envolvia dezenas de bairros contíguos, alguns muito diferentes e mesmo muito distantes entre si. Esse formato respondeu a uma demanda organizacional da Prefeitura pouco conectada às demandas reais dos cidadãos e seus territórios. Na lógica defendida neste texto, as oficinas de Prefeituras-Bairro deveriam ter sido realmente antecedidas por oficinas de bairro.

Em 14 de julho de 2015 a Prefeitura promoveu o Fórum Internacional para o Plano Salvador 500 com os convidados Andrew Borraine (África do Sul), Claudette Forbes (Reino Unido), Greg Clark (Reino Unido) e Jorge Perez Jaramillo (Colômbia). Foram discutidos, dentre outros temas, a importância da participação popular e da governança compartilhada no processo do

22 A PMS tinha urgência em iniciar os trabalhos e, ao serem realizadas as primeiras oficinas, o calendário divulgado já estava atrasado. Nas oficinas não foram identificados representantes da FIPE, que apenas participavam das Audiências Públicas, sendo então o processo de aproximação com os agrupamentos de bairros tocado pelos técnicos da PMS.

planejamento urbano, dimensão não conquistada pela elaboração do Plano Salvador 500, como trataremos de demonstrar.

Já entre março e abril de 2015 foram promovidos pela PMS cinco Fóruns Temáticos, com os seguintes assuntos: 1. Rumo aos 500: processos e perspectivas da socioeconomia de Salvador; 2. Salvador metropolitana: configuração urbana e mobilidade espacial; 3. Ambiente e cultura soteropolitanos: diversidade, transformações e territorialidades; 4. Habitar Salvador e 5. Instrumentos urbanísticos: alcances, limitações e possibilidades para Salvador. Esses encontros contaram com a exposição e participação dos técnicos locais Ângela Gordilho, Luciano Muricy, Maria Elisabete Pereira dos Santos, Paulo Ormino, Silvio Bandeira de Mello, Juan Pedro Delgado, Grace Gomes e José Ribeiro, Paulo Henrique e Edgard Porto. De fora de Salvador, foram convidados Camila Maleronka, Nabil Bonduki, Paula Santoro e Pedro Bettencourt Correia.

De maneira geral, podemos afirmar que esses fóruns foram pensados em formato similar ao de seminários acadêmicos, em que a grande maioria dos presentes era técnicos do município e/ou Estado, não sendo estimulada a diversidade e melhor representatividade do público presente. O formato de seminário é contraindicado para processos participativos, como os exigidos para a elaboração de Planos Diretores, já que apenas as pessoas já acostumadas com essa metodologia se sentem atraídas e à vontade para participar. Ainda, estes dependiam de inscrição prévia dos participantes, o que também é fortemente contraindicado em processos de participação cidadã. Cabe ressaltar que não houve incorporação das sugestões dos participantes ao conteúdo dos produtos elaborados pela PMS/FMLF/FIPE, por falta de sistematização das informações pelos promotores dos eventos.

Verificou-se uma espécie de hierarquização, por parte da PMS/FMLF/FIPE, dos eventos públicos promovidos no processo do Plano Salvador 500: aqueles que eram realizados junto à população mais pobre, as Oficinas de Bairro, não tinham o grau de relevância dos Fóruns ou Audiências públicas. Estes tinham registros em vídeo e/ou ata, permitindo que quem não participou pudesse ter acesso ao conteúdo; já as Oficinas de Bairro não ofereciam essa possibilidade. Mesmo os que participaram não receberam retorno de suas contribuições em outras oficinas em seus bairros. A síntese das oficinas só foi apresentada em uma audiência realizada longe dos bairros de origem, aliás em bairro nobre, centro financeiro da cidade, a Avenida Tancredo Neves. A PMS/FMLF/FIPE também alterou e suspendeu, sem justificativa pública, algumas das

atividades previstas no cronograma apresentado, como os Fóruns Setoriais, que não foram realizados.

De resto, a PMS/FMLF/FIPE antecipou a publicação e discussão do Produto 10 – Plano Diretor de Desenvolvimento, feita antes da publicação dos Produtos P1, P4.1, P6, P7, P8 e P9, caracterizando o atropelamento do processo e a supressão de discussões prévias extremamente necessárias à elaboração de um Plano Diretor, restringindo especialmente o empoderamento da população na sua construção, entendendo a participação popular como processo pedagógico.

Essa alteração foi tratada à época pelos técnicos como circunstancial e foi frequentemente atribuída à “pressa de setores da população”. Ficou claro que existiu, na verdade, uma pressa política²³ de encaminhar e aprovar o PDDU, em detrimento da elaboração de um Plano Diretor construído de forma participativa e que de fato promovesse o desenvolvimento da cidade, de forma justa, ou seja, considerando sua função social.

Após a entrega da minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor ao Legislativo Municipal, em novembro de 2015, o processo de discussão do PDDU iniciado em 2016 trouxe alguns avanços, como a apresentação prévia de um cronograma de realização das audiências públicas. Em realidade, a metodologia aplicada no Legislativo não superou os impasses do Regimento Interno das audiências proposto e “aprovado” pelo Executivo Municipal em audiência pública esvaziada.²⁴ Ou seja, as regras do jogo e metodologia a ser implementada novamente não foram objeto de acordos entre os agentes envolvidos, tendo sido impostas pela Câmara Municipal de Salvador. A depender da conveniência de quem estava conduzindo o processo, as regras ora seguiam um regimento interno (criado às pressas, especificamente para o processo, após pressão popular), ora seguiam o Regimento da Câmara Municipal, de

23 2016 foi ano de eleição e a equipe do Executivo Municipal se mostrava ansiosa para entregar o Plano Diretor antes do final do primeiro mandato.

24 O Regimento Interno que conduziria as Audiências Públicas no âmbito do Executivo Municipal foi aprovado na 2ª audiência pública, realizada em 15 de abril de 2015, em dia de paralisação nacional de ônibus, tornando impossível para a grande maioria dos interessados – o vasto segmento da população soteropolitana que não dispõe de veículo particular – participar da discussão. Isso se deu apesar do protesto de muitos ali presentes. A audiência transcorreu esvaziada, com público composto, em sua maioria, por técnicos da esfera municipal. Por essa razão o documento foi repetidamente questionado pelos participantes do processo, em todas as Audiências Públicas. Outra fragilidade do processo foi a ambiguidade do art. 13 do RI, que delegava à mesa diretora a definição sobre interrupção ou suspensão da audiência pública.

conhecimento dos vereadores e seu corpo técnico, mas de difícil manejo para a população soteropolitana.²⁵

Como desfecho de um processo desastroso, a votação do Projeto de Lei do PDDU aconteceu no dia 13 de junho de 2016, uma segunda-feira, embora estivesse marcada para a quarta-feira da mesma semana. Apenas na sexta-feira anterior foi divulgado que a votação tinha sido antecipada, evidenciando uma manobra para desmobilização da sociedade civil. Mesmo com a antecipação repentina na agenda, o dia da votação foi marcado por manifestações contrárias ao Projeto, ficando evidente que a Câmara Municipal abdicou de seu papel de promoção da participação popular, em favor de interesses contrários aos dos cidadãos soteropolitanos. Cabe dizer também que até abril de 2018 o Plano Salvador 500 não foi finalizado, nem publicado²⁶ para avaliação dos envolvidos no processo, especialmente a população.

A dimensão do tempo e a metodologia

Ficou evidente uma grande discordância entre os técnicos locais envolvidos e a coordenação do Plano em relação ao horizonte temporal – curto, médio e longo prazo – do Plano Salvador 500 e seus produtos. O Salvador 500, segundo a PMS/FMLF/FIPE, estava sendo pensado para um período de 35 anos, considerado pela Prefeitura como sendo longo prazo. Alinhada com os técnicos locais, a equipe do Participa Salvador defendeu que 35 anos é um período curto para ser compreendido como longo prazo em se tratando de cidade. No campo do urbano muitas obras duram 50 ou 100 anos, portanto, deve-se pensar em períodos maiores para definir ações de longo prazo do poder público.

Como não houve apresentação de Plano de Trabalho pela PMS/FMLF/FIPE, nem qualquer discussão metodológica prévia, não houve segurança ou clareza sobre o ritmo e andamento do processo. Os técnicos locais e a equipe Participa Salvador questionaram diversas vezes a equipe da PMS/FMLF/FIPE acerca desses tópicos. Quando ocorriam, os esclarecimentos não se

25 O Regimento Interno da casa deveria ao menos ter sido apresentado como documento prévio de conhecimento da população, disponível no *site* da instituição, se houvesse de fato intenção de realizar um processo participativo.

26 Os produtos 6, 7 8 e 9 também não foram entregues até a finalização deste texto, e o *site* do Plano Salvador 500 já está fora do ar.

mostravam suficientes e as lacunas ficavam cada vez mais evidentes durante o processo. Mesmo o período de elaboração participativa designado pelo Ministério Público, com duração de um ano, revelou-se insuficiente e, numa experiência posterior, deve ser alargado.

Além disso, muitas Audiências Públicas foram realizadas em dias e turnos consecutivos e sempre em horário comercial. Esse é um erro crasso em processos participativos, já que as pessoas não podem se ausentar seguidamente de suas atividades habituais, seja por motivo de trabalho, seja por motivo de estudo. Os participantes das audiências reclamavam o tempo todo do ritmo de realização dos eventos e desses horários inoportunos, mas não foram ouvidos. Durante o processo houve alterações repetidas do cronograma, à revelia da população. Por exemplo, a PMS resolveu unilateralmente não apresentar em audiência pública o P4.1 – Análise da Legislação Vigente. Esse seria um momento de grande importância para que a população tomasse ciência de como era o Plano Diretor até então vigente e de como deveria apresentar-se o instrumento normativo em processo de construção. A discussão sobre os cenários possíveis e as propostas trazidas para cada um deles seria esclarecedora, mas não aconteceu.

Um grande questionamento da população durante o processo é que o Plano Salvador 500 não tem força de lei e não se caracteriza como instrumento de controle social da política urbana municipal, como é o caso de um Plano Diretor. Por essa inconsistência jurídica, desde os primeiros encontros públicos e durante o todo o processo, houve muita pressão da sociedade civil no sentido de discutir o instrumento já em alguma medida conhecido, o PDDU. A PMS utilizou essa forte cobrança da sociedade civil como justificativa para acelerar e pular etapas preciosas de construção do Plano e seus produtos, o que nos parece um contrassenso ainda maior.

Sobre as Audiências Públicas e oficinas de agrupamentos de bairro: representatividade e território

As audiências públicas do Plano Salvador 500 tiveram caráter consultivo, sendo voltados para a oitiva da população, sem lhes dar respostas. Não existiram mecanismos efetivos que vinculassem ações concretas da administração. Tampouco se fez qualquer mudança na redação das minutas discutidas de modo a incorporar as propostas feitas pela população. Os encontros públicos no formato protagonizado pelo Executivo Municipal concentraram-se no

centro financeiro e no centro antigo de Salvador, havendo pouca diversificação dos locais, contrariamente ao estabelecido pelo Estatuto da Cidade e pela resolução no 25 do ConCidades.

Art. 5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos: I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros; II – garantia da alternância dos locais de discussão. (CONCIDADES, 2005)

Vale ressaltar que os editais de convocação das audiências publicados pela PMS constantemente foram alterados por meio de erratas. Além de confundir a sociedade civil, que tentava acompanhar a elaboração dos documentos, os editais originais aparentemente serviram de reserva de data, sendo uma forma burocrática de cumprir a antecedência legal de 15 dias para a convocação da audiência pública. Era comum também que o *site* do Plano Salvador 500 trouxesse informações truncadas em seções diferentes, confundindo os participantes que buscavam o portal oficial do Plano para acompanhar a realização dos eventos públicos.

Desse processo pode-se inferir que, ao publicar o primeiro edital de convocação das audiências públicas, a PMS não estava de fato organizada para promovê-las, mas “exigia” que as pessoas, em 15 dias corridos, lessem centenas de páginas de relatórios com conteúdos muitas vezes confusos, as interpretassem e propusessem modificações. Os textos apresentados na Audiência Pública, quando criticados, muitas vezes eram apresentados com não definitivos, o que deixava a crítica “no ar”, e não havia novos momentos públicos em que eles fossem reapresentados, quer modificados, quer mantidos, para que a sociedade civil soubesse qual seria o texto adotado. Como regra, enquanto os técnicos e gestores trabalham em dias úteis e em horário de expediente, a cidadania que se interessa em participar quase sempre é obrigada a cumprir um cronograma imposto nos termos de um planejamento apressado e sem consulta.

Quanto à distância temporal entre uma audiência pública e outra, houve grande flutuação: ocorreram intervalos de 8 meses e de 14 dias, mas deu-se também a realização de audiências em turnos e dias seguidos, demonstrando que não houve um ritmo constante de convocação da população, enfraquecendo o processo participativo. Muitas vezes, os grandes hiatos entre os

eventos ocorreram de forma simultânea ao “silêncio” do *site* oficial do Plano Salvador 500 e suas atualizações. Se juntarmos esses fatos com a não publicação do cronograma, fica evidente que a preparação da população para participar do processo nunca foi prioridade, não foi considerada importante ou necessária.

Nas Oficinas de Bairro, exigiam-se dos cidadãos opiniões concretas e respostas imediatas, sem o devido tempo para apreciar e decidir sobre questões que eles não estão acostumados a discutir. Isso ocorreu, por exemplo, no segundo ciclo das Oficinas de Bairro, quando a equipe técnica da PMS perguntava aos presentes quais propostas estruturantes deveriam ser executadas pelo poder público. O que seriam “propostas estruturantes” na concepção daqueles técnicos? E no entendimento do cidadão questionado? É evidente que a comunicação não ocorreu de forma clara, construtiva, e sim de maneira açodada. Apenas para ilustrar, se considerarmos a duração total das oficinas e o número de participantes, em alguns casos o cidadão teria menos de um minuto para a indicar e explicar uma proposta estruturante para o seu bairro.

Banco de Contribuições da Sociedade Civil: ferramenta para o planejamento participativo

Abordaremos aqui algumas possibilidades a ser consideradas numa próxima experiência de elaboração de Plano Diretor, considerando aspectos teóricos da pedagogia da participação e experiências práticas obtidas a partir da atuação do Participa Salvador. A elaboração do Plano Estratégico, do PDDU e da LOUOS, definido aqui como conjunto Plano Salvador 500, foi cuidadosamente acompanhada pela equipe do projeto Participa Salvador, que produziu, além de um *site*, diversos documentos e relatórios técnicos, entre eles o Banco de Dados para Monitoramento das Contribuições da Sociedade Civil.

Esse Banco de Contribuições foi um esforço da equipe do Participa Salvador para esboçar o que deveria ser a Plataforma Interativa de Controle Social, mas dentro das limitações financeiras, de profissionais e de tempo de atuação dessa equipe. O Banco aglutina as contribuições da sociedade civil durante o restrito processo de interação da Prefeitura com a cidadania soteropolitana, mesmo que estas não tenham sido levadas em conta no documento final. O Banco de Contribuições trouxe informações levantadas desde a 1ª audiência pública, ocorrida em 1º de agosto de 2014 até a 14ª até a última

promovida pelo Executivo Municipal, em outubro de 2015 e significou uma iniciativa experimental e pioneira, que demandou muito tempo e dedicação dos profissionais, como qualquer atividade realmente participativa requer.²⁷

O Banco de Contribuições da Sociedade Civil apresenta-se, portanto, como potencial ferramenta de controle social na elaboração de políticas, planos e projetos, podendo ser desenvolvido e transformado em uma plataforma com informações – demandas e contribuições da sociedade civil – georreferenciadas, verdadeiro instrumento de controle social nas ações do poder público na cidade de Salvador e RMS. Sua metodologia poderá ser aproveitada e aprimorada numa próxima experiência de revisão do Plano Diretor, garantindo avanço contínuo na gestão democrática de nossa cidade e contribuindo para a mobilização das camadas menos envolvidas nos processos decisórios que afetam sua urbe.

A ferramenta constitui-se como um panorama sistematizado de contribuições da sociedade civil, que, ao fim do processo, conseguiu demonstrar em números como a participação popular em Salvador ainda é incipiente. O quadro atual do que podemos chamar de participação burocrática²⁸ só poderá ser alterado a partir de ações continuadas tanto da parte do poder público quanto dos cidadãos soteropolitanos. Destacamos o baixo índice de respostas da prefeitura às contribuições da sociedade civil, como demonstram o relatório síntese e o próprio Banco de Contribuições desenvolvido pelo Participa Salvador e entregue ao MP-BA em janeiro de 2016. A não publicação dos Relatórios das Audiências Públicas em prazos estabelecidos no Regimento Interno também dificultou sobremaneira o acompanhamento do processo.

Durante a 12ª Audiência Pública, a PMS/FMLF/FIPE comprometeu-se a responder às contribuições feitas pela sociedade civil à minuta do Projeto

27 Este material foi inspirado na planilha de acompanhamento elaborada para o Plano Diretor de São Paulo, aprovado em 2014, e pode ser acessado no *site* <<http://participasalvador.com.br/>>. Infelizmente, a alimentação do Banco de Contribuições da Sociedade Civil não teve continuidade quando da passagem do Projeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano para a esfera do Legislativo, pois a equipe do Participa Salvador se dissolveu em função dos limitados recursos do projeto.

28 Ver *Relatório sobre a Participação Popular e Banco de dados para Monitoramento das Contribuições da Sociedade Civil ao Plano Salvador 500 – Plano Estratégico, PDDU e LOUOS*, produzido pelo Participa Salvador, que demonstra, dentre outros fatores, que o Executivo Municipal divulgou os documentos a serem discutidos em Audiências Públicas nos prazos definidos legalmente, mas não considerou a real possibilidade dos cidadãos se apropriarem do conteúdo trazido pela Prefeitura/FIPE.

de Lei do Plano Diretor em plataforma única.²⁹ De acordo com o compromisso assumido, além de informar sobre a incorporação ou não das propostas, deveria a PMS responder a cada questionamento e/ou proposta com as respectivas indicações dos trechos de incorporação. Em caso de rejeição da contribuição por parte da PMS/FMLF/FIPE, deveria ser apresentada justificativa fundamentada pela não incorporação. Essa promessa não foi cumprida, estando as proposições e suas respostas dispersas, muitas vezes fora dos prazos estabelecidos pela própria municipalidade, entre relatórios e publicações parciais.

A participação pela internet ocorreu pelo *site* oficial do Plano Salvador 500, em uma seção chamada Contribua com o Plano, na qual era possível postar mensagens, sugestões e tirar dúvidas. A principal crítica em relação à participação pelo *site* foi quanto à moderação das mensagens por parte da equipe PMS/FIPE/FMLF: parte das mensagens enviadas por alguns cidadãos não foi publicada pela PMS. Além disso, existiu uma falta de registro das informações, como, por exemplo, as datas de respostas postadas pela PMS/FMLF/FIPE, não sendo possível monitorá-las.³⁰ De certa forma, existe a possibilidade de parte das contribuições dadas pelos cidadãos através do *site* ter sido incorporadas nos próprios produtos do Plano, mas a PMS não indicou expressamente onde e como, criando essa lacuna e, de fato, uma questão a mais a ser resolvida pelo cidadão e grupos sociais.³¹

29 Nesse contexto, cabe ressaltar a diferença entre o que era respondido formalmente e o que era de fato incorporado pela PMS/FIPE no contexto do Plano Salvador 500. Essa diferença já foi percebida desde o início do processo, quando apenas eram levantadas questões processuais como Regimento Interno e Atas das Audiências e não tinham ainda sido discutidos produtos entregues pela FIPE.

30 O *site* não disponibilizava, por exemplo, o espelho da mensagem postada ou *e-mail* de confirmação, tampouco permitia verificar o tempo de retorno da PMS para cada postagem dos cidadãos, ficando prejudicada a possibilidade de monitoramento e controle social da seção Contribua com o plano do *site* oficial.

31 Cada cidadão participante deveria buscar nos produtos do Plano Salvador 500, inclusive no conteúdo do Plano Diretor, no qual estaria a sua contribuição considerada incorporada pela PMS/FIPE/FMLF. Por falta de tempo hábil para fazer esse cruzamento de informações, o Banco de Contribuições da Sociedade Civil não contempla esses casos.

As leis e os fatos

Os mecanismos legais, por si só, não são capazes de solucionar os problemas sociais e as questões urbanas. Só o controle externo efetivo dos processos urbanos e a postura política dos gestores são determinantes no processo de planejamento e construção da cidade. (BASSUL, 2002) As leis não esgotam o direito. Os cidadãos devem manter-se envolvidos na esfera política para que seus anseios sejam atendidos pelo Estado.

Como afirma Maricato (2011), já temos um aparato legal bastante satisfatório para garantir a participação popular e a função social da cidade e da propriedade, e um destino regulado coletivamente para nossas cidades. Entretanto, o aparato legal não é suficiente para que os municípios iniciem uma nova fase da gestão urbana. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade de 2001 e as resoluções do ConCidades, especialmente as de número 25 e 34, que dão diretrizes para os processos de elaboração de instrumentos da política urbana, são conquistas importantes, mas insuficientes. O exemplo de Salvador mostra que elas não conseguem coibir a manipulação advinda de interesses empresariais, defendido por políticos, no campo da política urbana e das intervenções concretas nos tecidos urbanos.

Consideramos primordial a instauração de um processo prévio de formação para a participação, assim como o aperfeiçoamento das ferramentas de controle social, e entre elas as formas de divulgação das informações sobre a gestão urbana. Formação prévia e controle social efetivo devem ocorrer de forma contínua, não apenas na elaboração e/ou revisão do Plano Diretor. Isso é particularmente pertinente na elaboração dos Planos de Bairros.

O caso estudado do processo de discussão do Plano Salvador 500 é exemplar do que não deve ser feito, uma vez que a PMS apresentou os documentos à população sem apresentar seu Plano de Trabalho, sem calendário e sem acordos construídos em conjunto com a população sobre como deveria ser o processo. Se os dados não são claros para a tomada de decisão compartilhada e as informações não estão publicadas, a participação popular não é real. Se as opções analisadas já são impostas previamente pela entidade pública, o processo de participação popular não é real. Se não há diversidade e representatividade da população nos momentos públicos, a participação popular não é real. A cidadania e a participação popular se realizam quando existe a

construção compartilhada das opções, dos possíveis cenários, sendo esta a etapa prévia à tomada de decisão no processo de planejamento urbano.

Reafirmamos que o peso da participação da maioria excluída inverte o sentido da balança nas decisões que sempre beneficiaram as elites e as áreas nobres das cidades. O povo, culturalmente envolvido com uma tradição política clientelista e caudilhesca, necessita de um processo catalizador, formativo, para assumir um novo papel nas definições públicas por meio dos Planos, Orçamentos, etc. As condições precárias de educação da população são um desafio aos processos participativos eficazes de superação do déficit histórico de democracia nas cidades. Para enfrentar tudo isso, é necessária a criação de uma equipe de animadores urbanos formada por líderes mobilizadores, técnicos da Prefeitura, e pessoas desejosas de contribuir, todos eles comprometidos com a transformação política, trabalhando no sentido de tornar os desafios da cidade – urbanísticos, econômicos, sociais, orçamentários, democráticos – compreensíveis para a população.

Considerações finais: Por uma Política Municipal de Incentivo à Participação Popular (PMIPP)

A fim de concluir este texto de forma propositiva, faremos a seguir recomendações objetivas com vistas a um processo de participação popular e controle social acorde com as bases teóricas da pedagogia da participação. A experiência vivida ofereceu uma visão renovada sobre as ferramentas de apoio ao planejamento participativo, sistematizadas pela equipe do projeto Participa Salvador. Esperamos que essas recomendações para uma PMIPP sejam úteis como referência para o planejamento de cidades e, mais particularmente, para que a população de Salvador não passe, em uma próxima oportunidade, pelos mesmos constrangimentos vividos entre 2014 e 2016.

Ações prioritárias

- a. Identificação de quadros do funcionalismo municipal que tenham história pessoal e/ou formação profissional específica para atuar em processos participativos. Após seleção dos profissionais, estes devem passar por uma formação e

- ser alocados para trabalhar nos bairros, em tempo integral ou parcial, na coordenação dos processos de incentivo à participação popular. A administração municipal premiará aqueles que se dispuserem a trabalhar à noite e nos fins de semana, momentos chave dos processos participativos;
- b. Mobilização de líderes populares, técnicos de ONGs engajadas, membros de movimentos sociais, de professores e estudantes universitários de arquitetura, urbanismo, administração, sociologia, assistência social, entre outros, para serem os catalisadores do processo. Esses agentes devem ter à sua disposição materiais para realizarem seu trabalho de mobilização;
 - c. Subdivisão das instâncias de governo inframunicipais existentes, as Prefeituras Bairro no caso de Salvador, até chegar a áreas com características homogêneas, entre 5 e 10 mil habitantes, de forma a alcançar unidades viáveis para a condução de processos participativos;
 - d. Realização/complementação de estudos e Planos de Bairros enfocando suas deficiências e suas potencialidades. As discussões locais preparam a elaboração/atualização do Plano Diretor, com cuidado para que este não se baseie apenas nas imensas urgências, mas visem intervenções de médio e, principalmente, longo prazo;
 - e. Construção de parcerias formais com instituições que tenham interesse no processo participativo, seja no campo formativo – possibilitando a realização de estágios curriculares para estudantes de diferentes áreas que lidem com a problemática urbana –, seja no campo da atuação concreta (ONGs, Igrejas, Centros de Pesquisa Aplicada, etc.) que já tenham trabalhos de caráter comunitário em bairros da cidade;
 - f. Constituição de conselhos regionais informais, mobilizando a sociedade civil da cidade, particularmente lideranças, profissionais e estudiosos de áreas como urbanismo, saúde, educação, segurança pública, geração de renda, turismo, entre outras, de modo a constituir visões gerais sobre os temas, para contrabalançar soluções excessivamente localizadas oriundas da mobilização comunitária nos bairros. Esses conselhos deverão estar articulados com os

- conselhos formais existentes na cidade, como o Conselho da Cidade, da Saúde, do Meio Ambiente, da Criança e do Adolescente, para que participem do processo;
- g. Implementação do processo formativo para os técnicos e animadores urbanos sobre as bases da pedagogia da participação e sobre as ferramentas de controle social;
 - h. Emprego dos estudos efetuados no contexto do processo formativo para a construção de uma Plataforma Interativa de Controle Social. Esta seria alimentada de forma continuada e conteria as decisões do Orçamento Participativo, as atualizações dos Planos Diretores e outros instrumentos, nos anos seguintes;
 - i. Implantação da Política Municipal de Incentivo à Participação Popular, por meio de uma assessoria técnica permanente, que atue de forma transversal, ou de uma secretaria específica, viabilizada por meio de fundos públicos especiais. Esses organismos de coordenação trabalharão inicialmente com o incentivo à participação e, a seguir, na gestão participativa e na construção dos instrumentos da política urbana;
 - j. Criação, junto ao Legislativo Municipal, de condições para aprovação da Política Municipal de Incentivo à Participação Popular, viabilizando recursos financeiros e humanos para sua implementação e negociando a partilha de poder que a gestão participativa promove entre representantes legislativos eleitos e delegados da democracia direta, envolvidos nas discussões do Orçamento, Plano Diretor e Planos de Bairros Participativos.

Indicações preliminares para o trabalho de campo dos/as animadores/as urbanos/as

- a. Com supervisão dos técnicos da Prefeitura ou de consultoria contratada para esse fim, serão organizadas duplas de animadores por cada bairro, um externo e outro oriundo da comunidade. Essas duplas serão responsáveis pela mo-

- bilização popular e pela condução das etapas da pedagogia da participação;
- b. Identificação dos locais onde se passarão as reuniões nos bairros e das formas de divulgação mais eficazes;
 - c. Identificação das lideranças formais, das associações existentes nos bairros e de ONGs que aí atuam, de forma a mobilizá-las para o processo e propiciar uma penetração posterior em redes informais de contato, muitas vezes mais poderosas que as formalizadas;
 - d. Preparação de cartilhas gerais com dados disponíveis sobre a cidade e o bairro, de plantas simplificadas e croquis, de forma a subsidiar as discussões e prover as lideranças com materiais sintéticos de estudo;
 - e. Reconhecimento dos bairros, de suas potencialidades e deficiências, de forma participativa e pedagógica, em cerca de oito reuniões quinzenais, partindo dos estudos feitos e utilizando meios artísticos e lúdicos de modo a engajar um maior número, e não apenas os habitantes que já têm tradição de atividade política e comunitária;
 - f. Promoção de cerca de oito atividades pedagógicas e lúdicas quinzenais, como sessões do Jogo da Cidade e outros, em torno dos conhecimentos básicos para a participação: os rituais democráticos, termos e lógicas urbanísticas, leitura de plantas e interpretação de dados orçamentários, conhecimentos básicos de administração e finanças públicas;
 - g. Organização de diversos trabalhos de mobilização comunitária, como a coleta seletiva de lixo, mutirões de limpeza e atividades afins, de forma a consolidar laços comunitários em torno de problemas coletivos. Essas atividades visam também fortalecer lideranças de caráter mobilizador da comunidade face àquelas que se baseiam no clientelismo, prometendo soluções “de cima”;
 - h. Preparação das comunidades para a participação nas discussões do Orçamento Participativo. Essa preparação se iniciará com o estudo do Orçamento municipal em curso – ‘amarrado’ pelas decisões orçamentárias do governo anterior e pelo passivo de carências deixados pelos governos

anteriores – e sua efetiva realização pelo governo atual. Esses dados do Orçamento deverão ser traduzidos em linguagem compreensível ao grande público;

- i. O segundo passo da capacitação das comunidades para participar da construção de um processo de discussão orçamentária participativa será a discussão dos diferentes modelos do seu funcionamento, as conquistas possíveis para o bairro e a cidade. Nessa formação se tratará, com exercícios práticos, de: eleição de delegados, eleição de prioridades, elaboração de planilhas que comporão a matriz orçamentária, das diferentes etapas do OP, do Conselho diretivo do OP, etc.

Indicações para uma Plataforma Interativa de Controle Social

Essa Plataforma, que deve existir em termos físicos e virtuais, facultará a construção compartilhada dos instrumentos de gestão pública, fornecendo dados, mapas e apoio contínuo de todas as ordens para a população e as equipes técnicas responsáveis. Ela se constituirá como espaço de visibilidade das interações entre a sociedade civil e os entes públicos, tanto as ocorridas em audiências e oficinas quanto as que se passam apenas no ambiente virtual. A Plataforma é uma suporte à PMIPP e deve se constituir como um projeto de cooperação entre a sociedade civil, as entidades interessadas, as universidades, o Ministério Público Estadual e Federal, a Prefeitura e os Conselhos Municipais, em destaque o Conselho da Cidade.

Após o trabalho prévio de fornecimento de dados e informações para um diagnóstico, a Plataforma se constituirá como um observatório de monitoramento contínuo, de modo a permitir o controle social do trabalho da equipe técnica e aplicação do Plano Diretor, do Orçamento Participativo e outros instrumentos da política urbana. Em sua versão *on-line*, ela deverá disponibilizar em tempo real o cumprimento das decisões públicas, tomadas participativamente, a partir de dados, indicadores e metas, de forma clara, para a população em geral. A execução do orçamento da cidade, por exemplo, será atualizada na Plataforma de maneira que qualquer cidadão acompanhe com exatidão os gastos públicos. Para isso, será de grande valia a disponibilização de cartografias com informações sobre os investimentos públicos municipais, estaduais e federais no tecido urbano.

No caso de Planos Diretores, a Plataforma deve favorecer a construção dos documentos prévios como o Termo de Referência, Plano de Trabalho e Cronograma das Atividades da equipe técnica responsável e dos momentos públicos, como audiências e oficinas. Esses documentos devem ser publicados antes do início efetivo do processo de elaboração/revisão e elaboração da minuta do Plano Diretor. As atas e relatórios das audiências e oficinas, assim como o registro em vídeo, devem ser publicados e considerados documentos essenciais, condição para agendamento de novos encontros públicos, dando aos cidadãos que não puderam participar alguma possibilidade de inserção no processo em andamento. Dessa forma, não será possível a realização de novas Audiências Públicas sem a publicação das atas e relatórios. Essa medida garantiria um ritmo razoável para a população, de ao menos 15 dias de espaço entre os encontros. A Plataforma deverá informar ainda o que estava *previsto* e o que foi *realizado*, para que isso seja controlado socialmente durante o processo de revisão, com informações atualizadas mensalmente e georreferenciadas.

Uma das funções da ferramenta é monitorar, sistematizar e disponibilizar ao público as contribuições da sociedade civil e seus questionamentos aos entes público, assim como as respostas e soluções dadas pelo poder público, inclusive com a indicação do documento, instrumento, ação ou intervenção que efetivamente tragam tais respostas. Assim, sobre dado tema ou espaço da cidade, um usuário da Plataforma *on-line* poderá saber o histórico de interações da cidadania com o poder público. No caso de elaboração de um instrumento legal, como o Plano Diretor, a Plataforma deve incorporar a localização do trecho do corpo da lei do qual conste a contribuição do cidadão acatada pelo poder público. Para dar suporte ao processo participativo, é necessária a sistematização da rede de interessados permitindo sua interação, por meio da divulgação dos *e-mails* e telefones cadastrados nas listas de presença. Do mesmo modo, uma lista de especialistas por tema, como fotos e minicurrículos, deve ser disponibilizada na Plataforma, em acordo com eles.

Este texto teve como objetivo contrastar bases teóricas e metodológicas que poderiam basear um processo realmente participativo e a realidade de processos ditos participativos de elaboração de planos diretores, tendo como estudo de caso a elaboração do Plano Salvador 500, do PDDU e da LOUOS de Salvador e enseja contribuir para que haja avanços participativos em experiências de planejamento urbano brasileiro em um futuro próximo. No caso recente de Salvador, em comparação com a experiência da cidade em 2008,

aceitamos que houve alguns avanços, devidos à pressão do Ministério Público e da sociedade civil organizada para que a legislação fosse cumprida. Embora de maneira tímida, o processo possibilitou a inclusão de técnicos e de uma pequena parcela da população que, de alguma forma, já maneja a lógica do planejamento. Contudo, o processo encabeçado pelo Executivo Municipal demonstrou grande fragilidade e não transcorreu com método, ritmo e linguagem passíveis de acompanhamento pela maior parte da população, em vista da complexidade das matérias discutidas. Dentro da lógica da pedagogia da participação, o processo teria tido um cronograma compartilhado, envolveria mais técnicos diretamente nos bairros, metodologia mais interativa, com linguagem acessível e respeito real às opiniões expressas pela cidadania.

Apesar do avanço que o Estatuto da Cidade trouxe para o enfrentamento das questões urbanas, suas premissas participativas não foram executadas a contento no caso em que nos debruçamos aqui. A participação popular, conforme interpretada e praticada pelos poderes Executivo e Legislativo Municipal, não passou de um procedimento burocrático – desviado, e por isso autoritário –, um protocolo seguido para simular a legitimação das decisões tomadas. Não constituiu uma verdadeira experiência do *exercício da cidadania*. Isso precisa ser superado e o será, no que depender dos esforços daqueles e daquelas que efetivamente estão comprometidos com cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Referências

- BONDUKI, Nabil (Org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Nobel, 1996.
- BROSE, Markus (Org.). *Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- CERQUEIRA, Raquel. *Quem participa?: participação Popular e Direito à Cidade: um Estudo de caso do Plano Salvador 500*. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) –Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

- CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência, aspectos da cultura popular no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1987. 2 v.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.
- FERNANDES, Ana. PDDU 2007: na contramão da história. *A Tarde*, Salvador, p. 3, 26 dez. 2007.
- FERNANDES, Ana. Salvador, PDDU 2008: Agonia do Espaço Público. *Terra Magazine*, São Paulo, 25 mar. 2008. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI2705302-EI6578,00.html>>. Acesso em 13 set. 2011.
- FRAGA, Juliana de Athayde. *Planejamento Urbano na Agenda do Capital: breve análise do processo de elaboração do PDDU de Salvador e os instrumentos urbanos no Subúrbio Ferroviário*. 2016. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOFFMAN, Erving. *Estigma, notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a produção da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.
- HABERMAS, Jürgen. *Théorie de l'agir communicationnel: v. 1 e 2*. Fayard, 1987.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006.
- MARICATO, Ermínia. Planejamento para a crise urbana no Brasil. In: MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- NEIRA ALVA, Eduardo. *Cidades (In)sustentáveis*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

NUNES, Débora. *Pedagogia da Participação: trabalhando com comunidades*. Salvador: Unesco: Quarteto, 2002.

NUNES, Débora. *Planejamento Urbano nas pequenas cidades: introdução ao planejamento como processo pedagógico em busca da cidadania*. 1993. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1993.

POZZOBON, Regina Maria. *Os desafios da Gestão Municipal Democrática*: Porto Alegre. São Paulo: Pólis, 1998.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TODOROV, Tzvetan. *La vie commune: essai d'anthropologie générale*. Paris: Editions du Seuil, 1995.

PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade

Hortênsia Gomes Pinho

Introdução

Esse trabalho busca discutir o protagonismo dos agentes imobiliários¹ no planejamento urbano de Salvador a partir da análise do novo Plano Diretor Municipal (PDM), Lei nº 9.069/2016. Enseja demonstrar o favorecimento, no dito Plano, da classe dominante, facção dos agentes imobiliários, e questionar a legalidade desse fato. O texto está estruturado em quatro seções. Na primeira, abordamos os aspectos ligados à justiça socioterritorial, à luz dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade. Na sequência, procedemos à contextualização da recente história do planejamento urbano de Salvador e encetamos o exame das reiteradas judicializações, acrescentando a esse comentário questionamentos quanto à efetividade da participação popular no

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

processo. Na seção de número três, dissertamos sobre o conteúdo obrigatório implícito e explícito do PDM, discutindo a necessidade da delimitação, no território, dos instrumentos urbanísticos e a imprescindibilidade do embasamento de sua aplicação em estudos técnicos. Ato contínuo, há um esforço demonstrativo de dispositivos do novo PDDU² que seguem a lógica capitalista de (re)produção da cidade em oposição à universalização do direito à cidade.

Da justiça socioterritorial em relação com o Plano Diretor

Os anseios de justiça socioterritorial com a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização pautaram o Movimento Social de Reforma Urbana e foram recepcionados na Constituição Federal de 1988, com a instituição da função social da cidade e da propriedade urbana, como direito-dever fundamental coletivo, iniciando uma nova etapa na história da política de desenvolvimento urbano no Brasil. O Município é o protagonista responsável pela materialização de tal conquista, através do seu Plano Diretor. Banalizado e esquecido desde as décadas de 1970 e 1980, esse instrumento foi então resignificado, renovado em seu sentido, conteúdo principal e natureza jurídica, afastando-se quilômetros dos planos meramente tecnocráticos ditatoriais dos “anos de ferro”.³ O novo Plano Diretor Municipal constitucionalizado e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (após uma longa gestação de 13 anos) reflete um planejamento politizado, reconhecedor dos conflitos e dos múltiplos interesses que coabitam nas nossas complexas cidades, envoltas na onda das políticas neoliberais e em planejamentos estratégicos de corte empresarial. Configura uma contra-tendência apta a avivar as cores do planejamento preocupado com a segregação espacial e desigualdades sociais, fazendo uma opção normativa e política pelo seu enfrentamento. Trata-se de um pacto socioterritorial que define o destino da cidade, afetando a todos os cidadãos, o que não é pouco! Pontue-se que não advém 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

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

3 Para aprofundamento do tema, ver Villaça citado por Deak; Schiefer (1999, p. 171-243).

da regulação urbanística e da distribuição dos investimentos e serviços públicos. Diante dessa discussão, Ribeiro e Cardoso (2003) ressaltam:

O Plano constituir-se-á do mapeamento dos interesses e do pacto territorial, e servirá de base para a gestão democrática da cidade. Não se pode eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes e adotar normas e padrões para a sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados. Trata-se de tornar a cena pública da cidade um jogo explicitado, à semelhança do xadrez, no qual as forças sociais se reconhecem mutuamente: no direito de todos jogarem; na diversidade de objetivos e de pesos de cada participante, na determinação do seu desenrolar; e, sobretudo, na adesão de todos aos compromissos coletivos a serem buscados pela ação de cada um. (RIBEIRO; CARDOSO, 2003, p. 111)

Esse caminho tem seu norte ditado pelo Estatuto da Cidade, que exige a materialização da função social da propriedade urbana, pública e privada, em cada porção do território do Município, com vistas à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e recuperação dos investimentos públicos resultantes da valorização dos imóveis urbanos. (BRASIL, 2001) Afinal, a cidade é uma construção coletiva, ou seja, o gari, o professor, o advogado, a empregada doméstica, o comerciante e outros agentes sociais, todos ofertam sua parcela de contribuição para o espaço urbano tanto nos aspectos imateriais quanto nos materiais – recordem-se aqui os impostos indiretos. A contrapelo dessa ação coletiva, a mais-valia urbanística, quando apropriada pelos agentes imobiliários, promove a espoliação urbana e afronta o princípio da justiça socioterritorial. O Plano Diretor é uma peça chave para combater a retenção especulativa do imóvel urbano (BRASIL, 2001), tendência histórica, territorializada, de privatização dos investimentos urbanos em infraestrutura, nas áreas da cidade de concentração e interesse das classes dominantes (AFONSIN, 2014), que detêm maior poder de barganha em função de seu capital econômico, cultural, social, político e simbólico.⁴ (BOURDIEU, 1989) Tal ação é um desafio, pois os investimentos públicos na

4 Pierre Bourdieu (1998) define, por meio da noção de capital, todos os recursos sociais que permitem aos indivíduos obter vantagens sociais. O capital simbólico é o conjunto de ritos de reconhecimento, decorrentes das marcas de distinção. Ao mesmo tempo, é uma síntese dos demais capitais. A noção de capital simbólico confere prestígio ao agente, sancionando a distribuição diferenciada de poder no espaço social.

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 partir de Ribeiro Júnior, Montandon (2011) e Harvey (2005), expõe-se a lógica da disputa urbana cujos palcos são o PDM e a LOUOS, definidores do mapa de valores do parque fundiário da cidade. Os proprietários de terra buscam a mais-valia urbanística, que advém das obras públicas e privadas focadas no valor de troca; a população de baixa renda anseia pelo valor de uso da terra para garantir sua moradia. Pontue-se que o acesso a essa riqueza social, o solo urbano, é o alicerce da cidade moderna e um direito fundamental coletivo.

No meio desses dois extremos encontram-se o mercado imobiliário e o poder público, com lógicas muito distintas. Vale ainda destacar que os proprietários fundiários e os incorporadores possuem interesses conflitantes. O mercado imobiliário atende à demanda da classe média e das elites, explorando ganhos imobiliários decorrentes da localização, que lhe é de vital importância, uma vez que diferencia o espaço urbano, alterando-lhe os atributos locacionais em que imprime as “marcas de distinção”⁵ (como ocorre na caracterização de um *bairro chique*). O poder público, a seu turno, tenta superar os déficits de infraestrutura e é constrangido a ofertar um *locus* de investimento seguro, porquanto anseia pela sustentabilidade econômica. O gestor também almeja assegurar recursos para suas campanhas eleitorais, muitas vezes financiadas pelo mercado imobiliário. Nesse cenário de alta complexidade e disputa de múltiplos interesses, quem perde e quem ganha? Perde a população de baixa renda, que é “ejetada”, em parques programados habitacionais, para as “franjas” da cidade, sem estrutura, infraestrutura, equipamentos e serviços adequados, sem ofertas de empregos, e tudo mais que a ausência do Estado torna inviável (postos de saúde, escolas, creches, etc.; não vamos nem falar em museus, teatros e coisas do gênero). Decorrem a periferação e o espraiamento da cidade. Sem opções, parte da população ocupa terrenos urbanos inadequados, por vezes em situações de

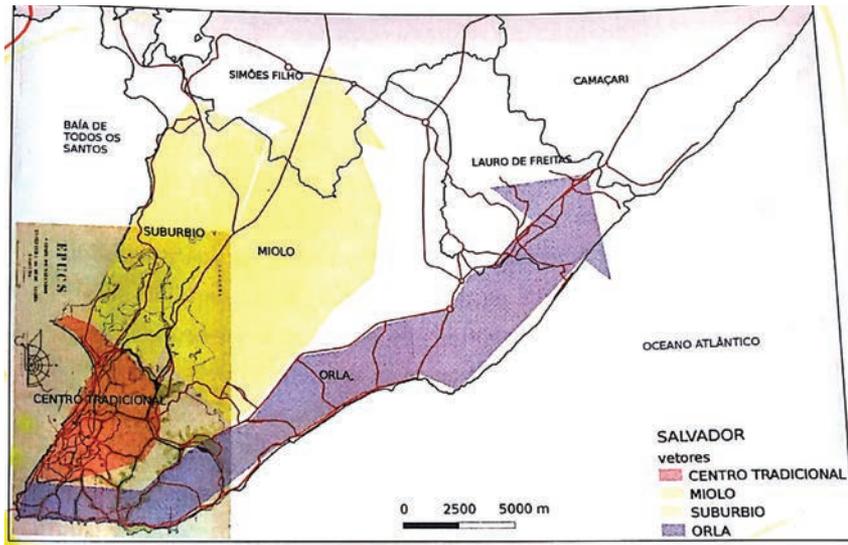
5 As relações dos indivíduos de classes sociais distintas são marcadas pelo sistema de distinções significativas, que denotam sua posição na estrutura social. Um endereço prestigiado tem elevado rendimento simbólico de distinção, já que há a reprodução do espaço social no espaço físico. O sistema de distinção é basicamente a diferença que leva a inclusão e a exclusão, reconhecendo o valor e o desvalor das pessoas, análise que se ancora no conceito de distinção de Pierre Bourdieu (2011).

risco geológico e/ou em áreas ambientalmente frágeis, ensejando desastres previsíveis. Nesse processo o poder público é coautor, já que flexibiliza a fiscalização do regime urbanístico e tacitamente aceita que a autoconstrução e o autoplanejamento constituam uma “solução” diante da ausência de investimentos públicos; posteriormente faz investimentos singelos, contemplando os setores mais privilegiados e já urbanizados (CARDOSO, 2011), em um “urbanismo de acupuntura”, que vira ainda moeda de troca política.⁶ 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, citando o estudo por eles realizado em 2008, observam que Salvador é formada por três cidades diferentes, conforme a composição social: a Cidade Tradicional, que corresponde ao centro antigo e histórico de Salvador; a Cidade Moderna, que abriga a “população branca” na região da Orla Atlântica, onde estão concentrados os recursos de infraestrutura, os serviços públicos, as amenidades e os pontos turísticos; e por fim a Cidade Precária, ou Popular, constituída basicamente pelos bairros situados no “miolo” e no subúrbio ferroviário. Nesta última concentra-se a maior parte da população negra e pobre, e há um expressivo déficit de serviços, de estrutura, de escolas, áreas verdes, espaços de lazer, etc.

Na figura 1 a seguir veem-se a Salvador Tradicional (em rosa), a Salvador Precária (em amarelo), e a Salvador Moderna (em roxo). Na figura 2, representa-se a distribuição de tipos padrão de habitações classificadas pelo critério do número de banheiros, evidenciando a concentração de unidades com mais de três banheiros na Salvador Moderna. Por fim, na figura 3 mostra onde estão os empreendimentos imobiliários feitos em Salvador nos últimos anos: exatamente na Salvador Moderna, onde foi ampliado o potencial construtivo, acrescido o índice de ocupação. Aí também está localizada uma das operações urbanas consorciadas, como veremos a seguir:

6 Destaque-se que as favelas não são uma fotografia, algo estático. Há aí um intenso mercado informal, constante, com alta rotatividade na ocupação dos imóveis (venda e aluguel). A comercialização segue normas próprias, como acentua Lima (2016), um direito autoconstruído, em suas vielas e becos, que também disciplina as normas urbanísticas paraestatais.

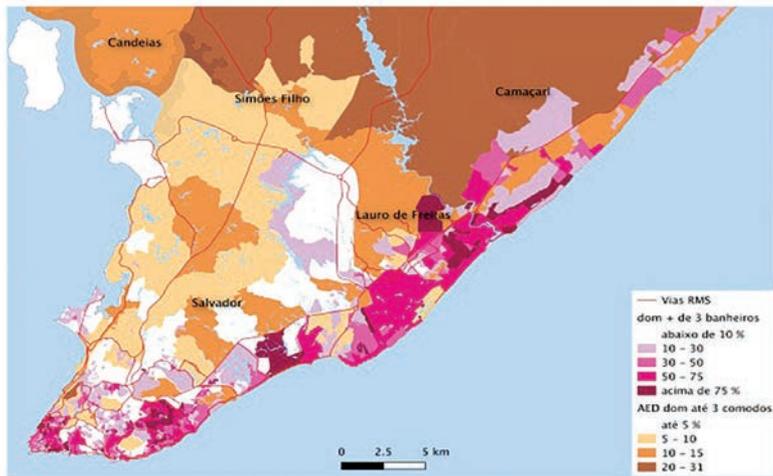
FIGURA 1 – Mapa da expansão urbana de Salvador



EPUCS/Prefeitura Municipal de Salvador, 1976.

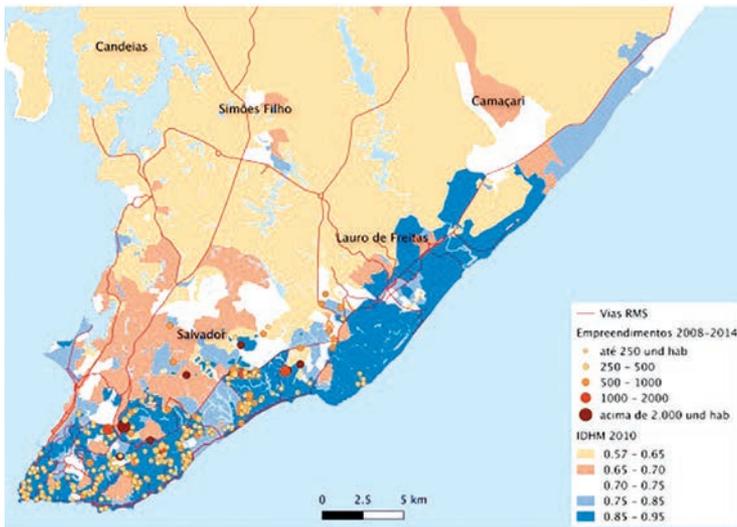
Fonte: Carvalho e Pereira (2014, p. 58).

FIGURA 2 – Mapa de domicílios com mais de três banheiros e com até três cômodos



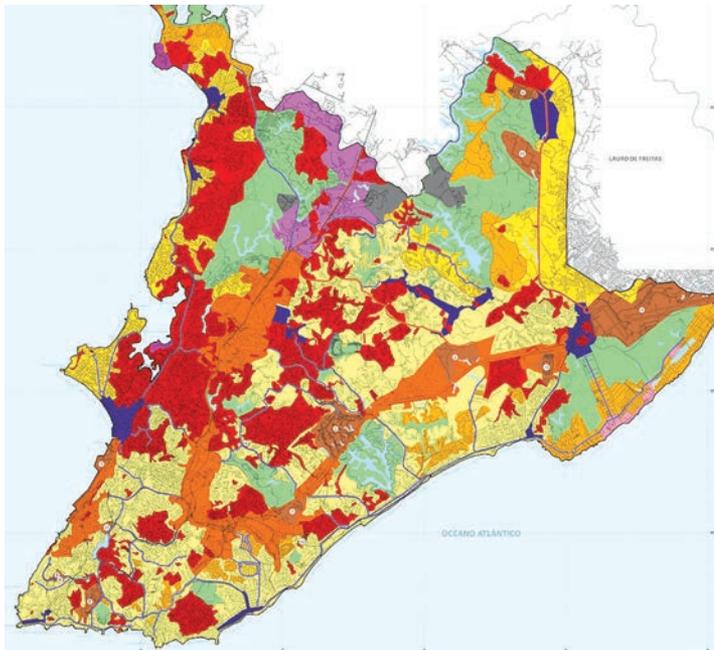
Fonte: Pereira, Silva e Carvalho (2017, p. 114).

FIGURA 3 – Localização dos empreendimentos imobiliários 2008-2014



Fonte: Pereira, Silva e Carvalho (2017, p. 112).

FIGURA 4 – Mapa da ZPR3, e sua imensa abrangência territorial



Fonte: LOUOS, Lei nº 9.148/2016.

Nessa esteira, vale exemplificar que os índices de desenvolvimento educacional são mais baixos nas Escolas Municipais situadas na Cidade Precária. Outro significativo indicador de desigualdade extraído da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) é o fato de que as oportunidades de emprego se acham concentradas na Cidade Moderna. Assim é que na região administrativa da Pituba e Costa Azul, parte da Cidade Moderna, para cada 1.000 habitantes, há 742 empregos, enquanto em São Caetano e Cajazeiras, áreas da Cidade Precária, o quantitativo é de 76,3 e 36,3, respectivamente⁷. Importa ainda consignar que, segundo as pesquisas registram, a violência é distribuída e segmentada por bairro e as áreas mais violentas estão na Cidade Precária, onde há um índice elevado de mortes violentas de jovens negros. (MENDES, 2015) Por fim, é necessário considerar a questão da mobilidade urbana, crucial para a cidade de Salvador. A Cidade Precária, justamente aquela em que a população mais necessita do transporte público, é a que menos dispõe desse serviço. Essa falta acarreta para os moradores o desperdício de vida em um percurso mínimo de 1 h 30 min por deslocamento. A pesquisa de O/D comprova que 44,3% das 4,6 milhões de viagens realizadas em Salvador (viagens/dia), tem como principal modo de transporte o coletivo, e 32% das viagens/dia são realizadas em modos não motorizados, na sua grande maioria pela impossibilidade de pagamento da tarifa de transporte público. Estranhamente, o novo PDDU de Salvador mantém uma visão conservadora e rodoviarista da rede integrada de transporte, porquanto não incorpora efetivamente outros sistemas como o transporte não motorizado, o vertical, semipúblico⁸; em vez disso, favorece o transporte privado com a implantação da via expressa denominada Linha Viva, com oito pedágios, somente para veículos particulares. Nesse triste cenário soteropolitano, vemos reproduzido em caráter duradouro, sem possibilidade de ascensão social, o fenômeno dos “efeitos do lugar” detectado por Bourdieu (1997, p. 166) 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

7 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 de 2016.

8 Dados extraídos da pesquisa O–D SEINFRA (2012).

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.

O sociólogo francês esclarece a dupla vantagem que o segmento privilegiado obtém da exclusão socioterritorial dos despossuídos, porquanto essa circunstância promove a valorização da localização em função da raridade: a ubicação de instalações já *perto* dos serviços, infraestrutura e amenidades, *longe* dos “signos da pobreza”, contribui 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)

Os Planos Diretores Municipais têm que enfrentar esse passivo, rompendo com a naturalização do quadro acima descrito, enfrentando-o e desnudando seus aspectos históricos, fruto da construção política dos espaços segregados homogêneos e de nítida separação de classes decorrente do recíproco “ajustamento” dos gestores públicos, legisladores e agentes imobiliários e financeiros, que acabam por ter ingerências diretas no planejamento urbano.

Para esse desafio, o Estatuto da Cidade prescreve três modelos de normas a serem inseridos no Plano Diretor, e as distingue conforme sua natureza: redistributiva, regulatória, distributiva. As primeiras (normas redistributivas) buscam capturar a parte da renda gerada pelo desenvolvimento e pela expansão urbana com o fito de promover equidade socioterritorial, a ser materializada basicamente através dos instrumentos urbanísticos de Edificação, Parcelamento e Construção Compulsórias (EPCC). Funcionam assim o IPTU Progressivo, a desapropriação-sanção, a Outorga Onerosa e a Transferência do Direito de Construir (TRANSCON). A forma regulatória traduz-se no zoneamento e em normas de uso e ocupação do solo – as que historicamente são efetivas e aplicadas à “cidade formal”, tratando-se, no “mundo real”, do principal instrumento urbanístico. Os procedimentos de natureza distributiva correspondem aos serviços urbanos e habitacionais, à regularização fundiária, etc. Quanto a essa classe de procedimentos não há objeções, já que eles contribuem para o aumento da segurança, rendem dividendos políticos, produzem melhorias da qualidade de vida das classes populares e não intervem nos interesses dos agentes imobiliários. Diversamente, as normas

redistributivas afrontam paradigmas tradicionais e arraigados do direito de propriedade. (RIBEIRO, 2003)⁹ As normas regulatórias têm implicações diretas no mercado fundiário e imobiliário, despertando profundo interesse desses setores, que buscam a flexibilização da legislação para atender suas demandas de investimentos. As disposições do Plano Diretor cuja obediência e/ou materialização cabe ao executivo, de caráter distributivo ou redistributivo, não configuram “sugestões ou conselhos”: detêm caráter coercitivo. Disso decorre a necessidade de metas, cronograma, prazos, eleição de prioridades, hierarquização com critérios claros e correlação com orçamento. Recordamos que a natureza jurídica do PDM Constitucionalizado é de Lei, não portando o caráter facultativo.

Divergimos de Villaça (2005), quando este afirma que a Lei do PDM, ao dispor sobre compromissos para o Executivo, fere sua prerrogativa de autonomia, é antidemocrático por limitar o campo de ação dos novos prefeitos eleitos e não encontra correspondência no orçamento. Ora, a iniciativa do Projeto de Lei do Plano Diretor é exclusivamente do executivo: trata-se de um Plano de Estado e não de Governo, como ocorre com outras políticas públicas que perpassam os curtos mandatos. Os novos prefeitos podem encaminhar Projetos de Lei à Câmara dos Vereadores, com alteração do Plano Diretor, desde que atendida a exigência de participação popular, buscando assim a chancela de seus planos, no que estes divergirem do pactuado ou introduzirem inovações. Ademais, a atualização do Plano Diretor se dá a cada 10 anos¹⁰. Por fim, o custo da intervenção deve ser estimado nos estudos técnicos preparatórios do Plano Diretor de forma que este guarde capilaridade com o orçamento público. É verdade, porém, que por vezes o Executivo tem realizado obras não previstas no Plano Diretor e deixado de realizar outras nele previstas.¹¹ Tal descumprimento do comando legal não tem o condão de alterar o caráter coercitivo da Lei, sendo inclusive passível de acionamento judicial e

9 O autor menciona dois modelos associando as normas redistributivas e regulatória. Deliberamos por fracioná-los a fim de facilitar a compreensão.

10 É necessário observar que apesar da Lei Federal estipular um prazo máximo de dez anos, a Lei Municipal de Salvador prevê a revisão a cada oito anos em razão da consoante LOM – Lei Orgânica Municipal, Art. 2 – X.

11 Em Salvador, o Governo do Estado implantou a via expressa da Bahia de Todos os Santos que integra a BR 324 ao porto de Salvador com 4,5 km que comprometeram os projetos previstos no PDDU de 2008, além disso, implantou a via Luiz Eduardo - Curralinho também sem previsão no Planejamento Municipal.

responsabilização por improbidade administrativa. Empiricamente, na atualidade, tornou-se bem visível em Salvador uma preocupação do executivo e dos agentes imobiliários no sentido de incluir um grande “leque” de projetos no Plano Diretor, mesmo sem a perspectiva temporal ou orçamentária, visando evitar obstáculos no convencimento dos investidores ou contendas jurídicas. O desafio de enfrentamento dos problemas urbanos perpassa por questões de macroeconomia e decisões políticas que ultrapassam a escala municipal. Desse modo, há a percepção de que o Plano Diretor não é uma panaceia para todos os males urbanos. Existem limitações estruturais, não tendo o planejamento capacidade de ensejar grandes alterações, pertinentes à redução das desigualdades sociais e redistribuição de renda (OLIVEIRA, 2011), porquanto o poder político municipal não tem capacidade de alterar, sozinho, a reprodução do modelo econômico capitalista. No entanto, o governo municipal tem um grande poder sobre o território e pode usar de forma inteligente o arcabouço instrumental ofertado pelo Estatuto da Cidade para promover um planejamento urbano comprometido com a equidade e a justiça socioterritorial e racial, pautado pela gestão democrática da cidade.

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 do espaço urbano. Tal oposição ilegal tem se revelado nos Planos Diretores Municipais desde 2004, quando se pretendeu adequar tal instrumento básico da política urbana aos comandos constitucionais e do Estatuto da Cidade. Na oportunidade, ocorreu o cerceamento da participação popular e a Lei nº 6.586/2004 foi contestada judicialmente, valendo destacar o caráter imobiliário desse Plano Diretor, porquanto substituiu o critério de densidade em relação à capacidade de suporte pelo Coeficiente de Aproveitamento.

A nova gestão municipal de 2005 reabriu as discussões participativas, tendo estabelecido grupos de trabalho temáticos mantendo, entretanto, o negativo viés imobiliário. Ao final, quando submeteu o Projeto de Lei à Câmara dos Vereadores o mesmo foi atropelado por 173 emendas noturnas que premiavam o clientelismo e os interesses pessoais. Ocorreu nova judicialização, dessa vez promovida por sete associações e o CREA. O objeto dessa

ação foram os impactos ao ambiente natural e cultural, de bens tombados federalmente, decorrente, dentre outros aspectos, da verticalização das edificações situadas na orla atlântica. Obteve-se liminar que impediu a construção de torres nesta orla. Tal PDM, Lei nº 7.400/2008, juntamente com a LOUOS nº 3347/1985, pautaram todo o boom imobiliário ocorrido entre 2008 e 2010.

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

O referido projeto teve sua tramitação legislativa suspensa por ordem do poder judiciário e oito dias após a liminar judicial a Câmara dos Vereadores aprovou uma *nova* LOUOS – Lei de Uso e Ordenamento do Solo (Lei nº 8.167/2012),¹² contendo os mesmos artigos suspensos pela decisão liminar referida. Ato contínuo, após Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) proposta pelo Ministério Público Estadual, o Tribunal de Justiça da Bahia suspendeu liminarmente os efeitos dessa Lei em caráter retroativo. Surpreendentemente, antes do julgamento do mérito dessa ADIN, a Câmara dos Vereadores aprovou *nova* alteração no PDDU (Lei nº 8.378/2012)¹³ e uma *nova* LOUOS (Lei nº 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 também, retroativamente, esses dois novos diplomas legais. Finalmente, em 14 de agosto de 2013, 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 à segurança jurídica e reconhecendo como válidos alguns artigos suspensos até a elaboração, em 12 meses, de um novo Plano

12 Lei aprovada em dezembro de 2011.

13 Lei aprovada em dezembro de 2012.

Diretor. Tal decisão cria importante precedente jurisprudencial ao afirmar que não apenas o PDM, mas também as legislações urbanísticas decorrentes deste necessitam de estudos técnicos e participação de sociedade civil. Criou-se, então, uma situação *sui generis*, pois anularam-se dezenas de artigos da Lei nº 8.167/2012, contudo não se invalidou integralmente a Lei, que deveria ser interpretada repristinando os artigos correspondentes da LOUOS anterior, Lei nº 3.377/1984, conforme orientação da própria decisão. Todo esse procedimento teve ampla cobertura midiática e uma atuação incisiva dos órgãos de classe profissional, IAB, CREA e CAU, que inclusive atuaram como *amici curiae*¹⁴ na ADIN. No entanto, a lição não foi compreendida pelos gestores soteropolitanos, como se verificará no item subsequente.

O Novo PDDU de SALVADOR, Lei nº 9.069/2016, e a ilusão da participação popular

Para a elaboração do PDDU de Salvador, a gestão municipal organizou-se de modo a tentar assegurar formalmente o cumprimento das exigências jurídicas atinentes à gestão democrática das cidades; mas cingiu-se apenas aos 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* Salvador 500¹⁵, 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, o projeto foi apresentado ao Conselho Municipal de

14 Amigo da corte é alguém que, mesmo sem ser parte, é chamado em razão de sua representatividade ou se oferece para ofertar sua opinião em processo relevante, fazendo com que a discussão seja amplificada (artigo 7, parágrafo 2º da Lei nº 9.868/1999).

15 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 LOUS de Salvador. Informações disponíveis no site Salvador 500.

Salvador, em duas reuniões extraordinárias.¹⁶ 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.¹⁷ Tudo isto em meros dois meses.

Na Câmara dos Vereadores, o Projeto (nº 396/2015)¹⁸ foi submetido a 18 Audiências Públicas, em ritmo acelerado e também em horários incompatíveis com a jornada dos trabalhadores. Efetivou-se o descumprimento do Regimento Interno ao submeter-se a apreciação da constitucionalidade do PL (Projeto de Lei) à Comissão de Justiça não no início da tramitação, como exige o regimento, mas apenas às vésperas da aprovação, ocorrida em 13 de junho de 2016. Ademais, as emendas parlamentares foram incorporadas e aprovadas sem antes terem sido submetidas ao conhecimento da sociedade civil. Não ocorreu sequer uma única audiência pública cuja pauta fosse alguma emenda apresentada. Saliente-se ainda que diversas emendas foram à votação sem conhecimento da totalidade dos edis, que protestaram em ata. Surpreendentemente, as 133 emendas foram votadas em bloco, impossibilitando recusas individuais.¹⁹

Nessa senda de afrontas ao planejamento urbano participativo, vale mencionar, também, que as sugestões apresentadas nas audiências, assim como as emendas aprovadas, não foram submetidas às devidas análises técnicas; a equipe técnica restringiu-se a tecer duas ou três linhas sobre cada

16 Foi distribuída aos conselheiros, no momento da sessão, cópia impressa do Projeto de Lei publicado naquela mesma data, inadmitindo-se vistas ou outros expedientes de publicidade, e, na sequência o Secretário de Urbanismo, que também acumulava o cargo de Coordenador Geral do Plano Salvador 500 – PDDU e LOUOS, monocraticamente elaborou o parecer favorável.

17 Registre-se que a primeira audiência foi realizada em 1/8/2014, tendo como pauta o plano de mobilização e o regimento interno. Na segunda audiência (em 15/4/2015), houve a aprovação do regimento interno do termo das audiências. Na terceira, discutiu-se a diferença entre Salvador 500 e o PDDU. Na quarta, quinta e sexta audiências, foram apresentados diagnóstico e prognóstico. Da nona à décima quarta, ocorreu a discussão da minuta do PDDU.

18 Teve a primeira audiência realizada em 16 de dezembro, e as demais no período de três meses (fevereiro a abril de 2016).

19 Esclarecendo, a votação foi feita sem que um parlamentar pudesse votar a favor de certa emenda e contra outra. Ou dizia “sim” para todas as emendas ou não aceitava nenhuma delas.

proposta, independentemente da complexidade, logo informando a remessa para apreciação da comissão respectiva da câmara que guardava correlação com o tema da emenda. Ocorre, entretanto, que o teor das propostas não foi apreciado por nenhuma comissão: todas foram encaminhadas apenas ao vereador – relator do PDDU.

O Projeto de Lei do PDDU foi judicializado por meio de Mandato de Segurança de alguns vereadores, sob o argumento de não cumprimento do Regimento Interno e de não preenchimento dos requisitos mínimos para a Lei do PDDU; também o foi pelo Ministério Público do Estado da Bahia, com duas Ações Cíveis Públicas. A primeira delas visou evitar as emendas “noturnas” – como as do PDDU de 2008. A segunda reclamou a devolução do projeto ao Executivo, por não atendimento do conteúdo mínimo do artigo 42 do Estatuto da Cidade. As três ações ainda tramitam, mas muito provavelmente devem ser julgadas sem se adentrar ao mérito, ante a fundamentação de que ocorrera a perda superveniente do objeto da demanda com a ulterior aprovação do Projeto de Lei.

Exalte-se que a sociedade civil procurou fomentar “Espaços Criados”, a exemplo do Movimento Participa Salvador²⁰. Buscou assim qualificar a participação popular, ofertando discussões, pareceres e estudos técnicos sobre o conteúdo do Plano Diretor. Esse trabalho social notável não foi valorizado nem aproveitado pelo Município, que enxergou a iniciativa como “atitude ideológica”. 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*.²¹ Um dos produtos do Participa Salvador foi a elaboração de uma análise das perguntas/questionamentos oriundas da participação popular e das respostas ofertadas pelo Município, demonstrando que houve percentual de resposta de (apenas) 35% dos questionamentos populares.²²

20 O Projeto Participa Salvador foi custeado por recursos de reparação de danos urbanísticos por meio 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>).

21 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).

22 Dado disponível no *site* <www.participasalvador.com.br>.

Em Salvador, nunca tivemos tantos “debates” na elaboração do Plano Diretor. Adicionalmente, ocorreram dezenas de oficinas e fóruns temáticos. Todavia, foi um avanço tímido, na medida em que não houve a incorporação efetiva das propostas apresentadas ao executivo. Quando o procedimento chegou à Câmara dos Vereadores, havia a compreensão do Ministério Público – que encaminhou uma Recomendação de 93 laudas, em quase nada acatada –, dos setores técnicos e ONGs (que elaboraram o documento “21 Pecados Capitais do PL do PDDU de Salvador”, com ponderações não acolhidas),²³ de que o projeto não ofertava requisitos mínimos para sua tramitação, optando-se pela judicialização.

Pontue-se a perda da chance de realizar, na revisão do Plano Diretor Municipal, uma preparação pedagógica para as discussões, com a conscientização dos cidadãos sobre os problemas urbanos, e de receber propostas na escala de Rua e/ou Bairro, o que levaria à percepção da transescalaridade da cidade e da interface dos papéis locais, regionais e mesmo nacionais de cada porção da urbe, permitindo uma participação concreta das classes populares no processo. (CARDOSO; VAINER; SOUZA; JÚNIOR, 2010) Diversamente, a classe dominante sempre participou da elaboração dos planos diretores e das leis de zoneamento, embora de forma não ostensiva, fazendo valer seu grande poder econômico e político, pressionando os agentes políticos com êxito. (VILLAÇA, 2005)

Ocorreu, em verdade, a violência simbólica, tal como a define o sociólogo Pierre Bourdieu. No caso em apreço, Essa violência decorreu, como de regra, do apelo tácito a uma hierarquia do saber, na medida em que a fala dos gestores sobre o PDDU pautava-se em códigos não dominados pelos ouvintes e não era feito nenhum esforço real de explicação. Esse procedimento caracteriza um cenário de exclusão e inferiorização do grupo que não detém os termos técnicos, que deveriam ter sido decodificados. A ausência do equilíbrio de forças e a sonegação de seu caráter político e conflitual impediram a compreensão da classe popular, configurando a violência simbólica e a dominação. Villaça ressalta o caráter político e a disparidade de forças de tal momento:

Partimos da premissa de que os debates são de natureza política, convocados para expor o poder público à pressões do grupo da sociedade organizada. Os debates deveriam ser espaço de manifestação de conflitos de interesses, representados por forças razoavelmen-

23 Documento disponível no *site* <www.participasalvador.com.br>.

te equilibradas. Numa sociedade com enormes desníveis do poder político e econômico, como a brasileira, a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento da necessidade da minoria poderosa em detrimento da maioria. (VILLAÇA, 2005, p. 54)

O pacote do PDDU veio praticamente pronto. As contribuições das Audiências Públicas não foram incorporadas. As alterações inseridas no documento encaminhado à câmara, posteriores às audiências, foram basicamente de iniciativa do executivo, não justificadas. Ao chegar à Câmara dos Vereadores o Projeto de Lei já estava maculado com nulidade insanável. A incorporação quase integral das emendas ofertadas pelos segmentos ligados aos agentes imobiliários tornou o documento ainda mais prejudicial à coletividade, como se demonstrará no item subsequente.

Do conteúdo obrigatório do Plano Diretor: implícito e explícito

Como instrumento principal da política de desenvolvimento urbano do Município, o Plano Diretor deve definir seus objetivos de forma clara, assim como deve explicitar os caminhos (diretrizes) a ser trilhados para a consecução das metas elencadas dentro de um horizonte temporal preestabelecido. Em seu corpo devem constar propostas concretas, compatíveis com a capilaridade de recursos orçamentários municipais, não podendo transmutar-se em um documento genérico, uma mera carta de intenções abstrata e/ou um simples reflexo de desejos políticos – muitas vezes não implementáveis no lapso de tempo de sua validade.

Constata-se que o PDM de Salvador, denominado PDDU, aprovado em 13/6/2016, contém boa parte da política urbana da terceira maior cidade do País, com amplas implicações na vida diária de seus 2,7 milhões de cidadãos, mas incorre nos equívocos supramencionados. É fruto de uma violência frontal ao princípio da gestão democrática da cidade, pois não estabelece metas e seus respectivos horizontes temporais, bem como não há hierarquização das ações de forma a tornar possível a efetiva implantação das propostas e seu controle, tanto por parte do próprio executivo quanto pela sociedade.

Cabe aos novos planos diretores constitucionalizados concretizar os princípios e diretrizes estabelecidos no Estatuto da Cidade, especialmente seus

cinco pilares: a função social da cidade e da propriedade, a justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, além do direito à moradia e à gestão democrática da cidade. Deverá, para tanto, dispor de ações concretas e imediatas, dispositivos com a potencialidade de viabilizá-los e ainda atentar para uma coerência intrínseca, refletida no acatamento ao princípio da unicidade, com vistas a manter a correspondência entre o que declara como objetivos e o que apresenta como meios de materializá-los. Esse é um ensinamento de Cardoso, Vainer, Souza e Santos (2010, p. 13), ao analisarem a proposta de atualização do Plano Diretor do Rio de Janeiro. Vejamos:

É necessário buscar unicidade entre ‘princípios, objetivos e diretrizes’, de modo que os primeiros deixem de configurar no texto de Planos Diretores apenas formalmente, como cópia fiel do Estatuto da Cidade ou mera ‘declaração de princípios’ para ampliar o caráter humanista do texto [...] 3. Exige-se, pois, que esses textos contenham, efetivamente, corpo instrumental, na forma de dispositivos (parâmetros, índices, normas, etc.) capaz de concretizá-los. Não basta afirmar textualmente, na seção reservada aos ‘princípios’, compromissos como ‘participação popular na gestão urbana’, ou a ênfase na ‘justa distribuição de ônus e benefícios’ e omitir os modos, formas e procedimentos que os efetivem.

Vivenciamos, 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. Entre as estratégias utilizadas para tanto, estão:

1. a ausência de regulamentação dos instrumentos urbanísticos;
2. a inexistência de avaliação e balanço dos acertos e erros dos Planos Diretores passados;
3. a ausência de indicadores que permitam essa análise;
4. a não incorporação das injunções do PDDU ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual para que ele se torne um guia dos investimentos municipais.

Sustentamos que é possível uma ampla participação da população no processo de elaboração do Plano Diretor, com incorporação das propostas

da sociedade, alcançando-se um produto final excelente. Mas não foi o que aconteceu, nem de longe, nas terras de Tomé de Souza. De qualquer modo, a produção do PDDU não garante sua implementação. Daí a preocupação do legislador federal em fortalecer e tornar compulsória a necessidade de monitoramento, prevista expressamente no artigo 42, III, do Estatuto da Cidade c/c artigos 6 e 7 da Resolução 34 do CONCIDADES. Esse controle necessita de indicadores e informações, conforme ressaltam Hauenschild e Brasileiro (2016).

Faz-se necessário que seja estruturado e gerado um banco de dados sistêmico, georreferenciados e inter-relacionados, e um sistema de monitoramento da gestão urbana e dos seus planos estratégicos de desenvolvimento, que acompanhe as metas e indicadores; que retratem as mudanças da realidade da cidade; que alimentem a gestão pública e a sociedade com informações confiáveis; secretarias que avaliem as metas e melhorias alcançadas; ajudem na tomada de decisões e simule alternativas, previsões de perspectivas de desenvolvimento; dê acesso a dados históricos setoriais; acompanhe a implementação de estratégias da gestão pública etc. (HAUENSCHILD; BRASILEIRO, 2016)

O PDDU de Salvador de 2016 previu o SNPN (Sistema de Informações Urbanas Documentais de Dados e de Indicadores). Ocorre que esse órgão já constava no PDDU de 2008,²⁴ entretanto, nunca foi implementado. Risco que persiste, pois o novo PDDU não define prazo para sua implantação e também não institucionaliza os indicadores essenciais ao monitoramento da Cidade. A situação reverte-se de complexidade, na medida em que não há um órgão de planejamento. Atualmente, existe apenas, na Secretaria de Urbanismo – SUCOM, uma “Subcoordenadoria Central de Planejamento Urbano” integrante da “Diretoria de Análise e Licenciamento”, que *não* participou do processo de elaboração do PDDU.

As “armas” ou “ferramentas” que o Município possui para materializar os cinco pilares do Estatuto da Cidade são os instrumentos urbanísticos. O Estatuto ofertou um arsenal de instrumentos diversificados, quase duas dezenas,²⁵ que, em teoria, guardam grande potencialidade e eficácia. Contudo,

24 Lei 7.400/2008, art. 312 e 319.

25 O artigo 4 do Estatuto da Cidade oferta um leque de 23 instrumentos urbanísticos.

seu êxito depende da sua correta aplicação em cada porção do território do Município. Isso requer estudos técnicos amplos, setoriais e intersetoriais, atualizados e profundos, sobre a situação contemporânea do Município. O processo de elaboração do PDDU deve ser pautado, portanto, por uma metodologia descritiva, mediada por estudos básicos e analíticos que fundamentem as projeções, cenários e modelagens necessárias para a realização do planejamento a médio e longo prazo. (HAUENSCHILD; BRASILEIRO, 2016) São os estudos técnicos que vão iluminar as intervenções, especializações e contextualizações ante a experiência particular de cada cidade.

O novo PDDU de Salvador baseou-se em estudos técnicos elaborados com vistas à formulação do PDDU de 2004 e realizados em 1999 e 2002. Esses estudos *não* foram atualizados, em que pesem as profundas mudanças sofridas pela metrópole soteropolitana nos 14 anos que nos separam da data de sua realização. Para embasar o novo PDDU de 2016, o Município de Salvador utilizou 10 estudos técnicos. Desses, 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),²⁶ são relatório de Avaliação Técnica de aspectos temáticos e opinativos a partir de bibliografia preexistente.

Tais documentos/estudos não comportaram sistematização de dados por Unidade Espacial de Planejamento (UEP), nem predefinição de um conjunto de indicadores setoriais realmente representativos, capazes de permitir avaliações intersetoriais e comparativas do ponto de vista técnico com vistas à formulação de um Plano Diretor.²⁷ Como esclarecem Hauenschild e Brasileiro (2016), não foram identificados os indicadores por UEP, RA (Região administrativa), Bairro ou Prefeitura Bairro, como seria necessário para assinalar os seus problemas de desigualdade, os desníveis que a principal política/estratégica de desenvolvimento urbano do PDDU pretende reduzir. Tampouco há indicadores por UEP que representem distorções de crescimento (esgotamento ou potencial de capacidade de suporte da infraestrutura urbana), nem aqueles que permitem determinar Coeficientes de Aproveitamento básico e máximo (CAB e CAM), muito embora no capítulo do Zoneamento esses coeficientes sejam definidos por tipo de zona, mas sem a delimitação no tecido

26 Documentos disponíveis no *site* Salvador 500.

27 Somente o estudo produzido sobre turismo tem consistência suficiente para alicerçar a formulação da política urbana nesta temática. Disponível em: <<http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>>.

urbano, conseqüentemente, sem meios de avaliar a capacidade de suporte da área.

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 Cidade e em Resolução do ConCidades, a seguir transcritos:

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 dessa 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)

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:²⁸

28 Art. 2º As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir: I – espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; II – a acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico; III – a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde; IV – terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando a proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais; V – áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar.

[...]

III – delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;

[...]

V – delimitar as áreas definidas pelo art. 2º dessa 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;

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 a qualquer Plano Diretor Municipal sua não adoção, bem como furta-lhe a territorialização. (SAULE JÚNIOR, 2002)

No arcabouço instrumental previsto no Estatuto da Cidade com o fim de promover a vivificação da função social da propriedade urbana, reveste-se de grande potencial implementador a injunção de 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 socioespacial e propiciar a rica alteridade. Por esse meio pode-se fazer o enfrentamento da retenção especulativa, tão nociva para a coletividade, na medida em que ela diminui a oferta de terras urbanas, fazendo subir o seu valor no mercado, de modo tal que gera o espraiamento e a perifização da cidade, o que implica custos impostos ao Município para a implantação de serviços e infraestrutura, ou na condenação da população periférica a viver sem o mínimo existencial urbanístico necessário, um fato por desgraça recorrente.

Na orientação de Cardoso, Vainer, Souza e Santos (2010), a função essencial desse 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 infraestruturadas, forçando a utilização de imóveis vazios nessas áreas, desestimulando a especulação imobiliária e favorecendo o cumprimento da função social da propriedade. Esse instrumento tem como objetivo o uso eficiente das infraestruturas 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 desse instrumento em uma determinada área permite o acesso à moradia por parcela da população que busca melhor localização no tecido urbano. (CARDOSO; VAINER; SOUZA; SANTOS, 2010, p. 49)

O pré-requisito legal para aplicação desse instrumento urbanístico é a identificação das áreas inutilizadas ou subutilizadas, onde haverá incidência do parcelamento, construção e edificação compulsória. 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 se lhes definiu porcentagem por tipo, se territorial ou edificação.

Ademais, o critério adotado pelo PDDU de Salvador para definir imóvel subutilizado foi a indicação de um Coeficiente de Aproveitamento Mínimo (CAMín), no percentual de 0,10 a 0,40 de área construída, a depender da zona de uso. Na hipótese de não ser configurado, caracterizará a subutilização do imóvel. O CAMín previsto tem os percentuais de 0,10 a 0,40, a depender da zona de uso. Ocorre que os percentuais menores, inclusive o insignificante e meramente simbólico percentual de 0,10 é aplicado na Salvador Moderna e o percentual de 0,40, em áreas sem infraestrutura, desvirtuando e esvaziando totalmente esse 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 de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o que impossibilita a aplicação dos instrumentos do IPTU progressivo e da Desapropriação Sanção.

A aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade guarda correspondência com a necessidade dos estudos técnicos multicitados, e especialmente com os dois principais dados técnicos que devem nortear o planejamento urbano, quais sejam: o adensamento existente e a disponibilidade da infraestrutura instalada. Isso não foi observado pelos gestores de Salvador (os dados técnicos sequer foram produzidos de forma contemporânea) para aplicação de nenhum dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades capazes de vivificar a função social da propriedade. Mesmo quando a lei federal é clara e expressa quanto à obrigatoriedade, o

Poder Público soteropolitano manteve-se omissivo: o Plano Diretor de Salvador recém-aprovado, inexplicavelmente, não delimita no território as áreas em que serão aplicados os instrumentos urbanísticos.

Ou seja, 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 esses instrumentos poderão ser aplicados. Com efeito, de acordo com a nova 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. Assim, obviamente não se regulou/delimitou nada. O Quadro 1 demonstra essa pseudodelimitação mediante a explicitação de que, na prática, se permitiu a aplicação de qualquer instrumento em qualquer lugar, em total afronta ao Estatuto das Cidades e à Resolução 34 do ConCidades.

QUADRO 1 – Demonstração que os Instrumentos Urbanísticos não estão delimitados, valendo praticamente para todas as macroáreas

Macroárea de Estruturação Urbana	Macroárea de Integração Metropolitana	Macroárea de Urbanização Consolidada	Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de todos os Santos	Macroárea de Requalificação da Borda Atlântica	Macrozona de Conservação Ambiental
Parcelamento, edificação e utilização compulsória	Parcelamento, edificação e utilização compulsória	Parcelamento, edificação e utilização compulsória	Parcelamento compulsório, somente, art. 267	Parcelamento, edificação e utilização compulsória	
Outorga onerosa de construir	Outorga onerosa de construir	-			
Outorga onerosa de alteração de uso	Outorga onerosa de alteração de uso	Outorga onerosa de alteração de uso	-	-	-
TRANSCON	TRANSCON	TRANSCON	TRANSCON	TRANSCON (área de origem)	TRANSCON (área de origem)
Direito de preferência	Direito de preferência	Direito de preferência	Direito de preferência	Direito de preferência	Direito de preferência
		Operação urbana consorciada		Operação urbana consorciada	
	Concessão urbanística	Concessão urbanística	Concessão urbanística	Concessão urbanística	

Macroárea de Estruturação Urbana	Macroárea de Integração Metropolitana	Macroárea de Urbanização Consolidada	Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de todos os Santos	Macroárea de Requalificação da Borda Atlântica	Macrozona de Conservação Ambiental
Incentivos financeiros e fiscais	Incentivos financeiros e fiscais				Incentivos financeiros e fiscais (para conservação)
Desapropriação	Desapropriação	Desapropriação	Desapropriação	Desapropriação	Desapropriação
EIV	EIV	EIV	EIV	EIV	EIV
-	-	-	-	-	Zoneamento ambiental
-	-	-	-	-	Pagamento por serviços ambientais
Regularização Fundiária: demarcação urbanística/ legitimação de posse/ usucapião especial	Regularização Fundiária: demarcação urbanística/ legitimação de posse/ usucapião especial	Regularização Fundiária: demarcação urbanística/ legitimação de posse/ usucapião especial	Regularização Fundiária: demarcação urbanística/ legitimação de posse/ usucapião especial	Regularização Fundiária: demarcação urbanística/ legitimação de posse/ usucapião especial	-
Consórcio Imobiliário	-				

Fonte: elaborada pela autora.

A Resolução 34 do ConCidades determina a delimitação dos instrumentos urbanísticos em cada porção do território, mas na Lei no 9.069/2016 fez-se o inverso, uma não delimitação, já que há 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.

Observa-se na tabela que a aplicação dos instrumentos urbanísticos foi feita usando como referência as seis macroáreas. Ocorre que essas não guardam homogeneidade de tecido urbano. Mesmo assim foram utilizadas para a definição das macrozonas de ocupação urbana constante do artigo 132, parágrafo único. Para a definição da macrozona de ocupação urbana, utilizaram-se dados secundários. É questionável a qualidade e confiabilidade dos índices empregados para aferir o estágio de adensamento, a disponibilidade de espaço, a oferta de infraestrutura e serviços, e a capacidade de suporte do

meio ambiente, visto que foram obtidos a partir da compatibilização de dados secundários, método com grande margem de erro, devido à incompatibilidade das metodologias e bases utilizadas pelas diferentes fontes geradoras de tais dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), PMS, Pesquisa O-D de Salvador, etc.

Da aplicação indiscriminada da Outorga Onerosa e TRANSCON, com grande risco ao tecido urbano Soteropolitano

Instrumento extremamente importante para permitir o combate às desigualdades sociais e viabilizar o cumprimento dos cinco pilares do Estatuto da Cidade é a Outorga Onerosa, detentora em potencial de um forte caráter redistributivo. Tal instituto tem como embasamento o fato de que a cidade é uma construção coletiva, considerando tanto a implantação de equipamentos e infraestrutura urbana quanto seu patrimônio material, que corresponde a uma riqueza social agregada ao espaço urbano. A Lei Federal estabeleceu o limite ao direito de construção do proprietário a uma vez a área do terreno. Assim, o direito de construir acima desse limite não integra o direito de propriedade. Pertence à coletividade e deverá ser adquirido mediante compra e venda à autoridade municipal, que fica obrigada a utilizar os recursos auferidos com destinações específicas com nítida vocação social, como a regulação fundiária, os programas habitacionais, os espaços de lazer, as áreas verdes, etc.²⁹

Outro instrumento importante, que guarda correlação com os Coeficientes de Aproveitamento, assim como a Outorga Onerosa, é a transferência do direito de construir, TRANSCON, que é aplicado aos lotes urbanos que abrigam imóveis que não podem exercer seu potencial construtivo em razão da proteção do patrimônio histórico-cultural. Há assim um deslocamento do potencial

29 Artigo 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei, Artigo 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; IX – (VETADO).

construtivo irrealizado. Como observa-se na Tabela 1, o atual Plano Diretor de Salvador não delimitou as áreas cedentes e receptoras, tornando possível sua utilização em toda a cidade, à exceção da macrozona de conservação ambiental, o que leva a possibilidade de utilização do TRANSCON indiscriminadamente em bairros adensados da cidade, onde a qualidade de vida já está comprometida. Ademais, as áreas receptoras não necessitam guardar compatibilidade financeira e locacional com as áreas doadoras, o que é extremamente nefasto, permitindo o enriquecimento ilícito e fomentando a indústria do TRANSCON.

Os instrumentos da Outorga Onerosa e TRANSCON, nessa forma, ofertam grande risco ao tecido urbano, ante a não verificação dos limites de densidade e infraestrutura e a impossibilidade fática de análise “caso a caso”, perdendo-se a noção dos efeitos sinérgicos, à míngua de um controle do estoque de solo criado com TRANSCON o Outorga Onerosa já concedidos. Ainda é importante consignar o histórico negativo recente, onde a Lei nº 7.979/2011 autorizou a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, dentre esses os oriundos da Outorga, para ações de manutenção, fato corrigido com a Lei nº 8.798/2015, que retornou seu uso aos termos dos artigos 26 e 31 do Estatuto da Cidade, mas chancelou ilegalmente os usos incompatíveis feitos com os recursos. Recentemente, o instituto da TRANSCON também foi objeto de investigação e auditoria sob a suspeita de reutilização do mesmo título e ausência de publicação no diário oficial.³⁰ Isso, por si só, recomendava ao legislador maior rigor na sua utilização. Adianto que o histórico negativo da Outorga Onerosa na capital soteropolitana será explicitado no item 4.9, que trata do Plano Diretor de Salvador (Lei nº 9.069/2016): imagem e semelhança dos agentes imobiliários.

Operação urbana consorciada atingindo trinta bairros e quatrocentas mil pessoas – escala inaceitável

Pontue-se que um terceiro instrumento urbanístico com elevado risco de desvirtuamento é a OUC. Trata-se de um instrumento urbanístico que cria oportunidade para que o potencial construtivo seja utilizado em um espaço da

³⁰ A auditoria foi feita pelo Município na nova gestão, contudo, estranhamente, os resultados não foram publicizados.

cidade preestabelecido, visando transformação diferenciada estrutural a ser ofertada em leilões públicos, havendo um regime de exceção com a suspensão dos parâmetros urbanísticos fixados no PDM, que serão definidos posteriormente, casuisticamente. Trata-se de uma transferência do patrimônio da cidade, que é o direito de construir, aos agentes imobiliários, que obviamente visam em seus empreendimentos o maior lucro possível. A implementação da OUC tem-se dado por meio de PPPs, articuladas à definição de um caráter de excepcionalidade dos parâmetros urbanísticos nas áreas de incidência, com ganhos e contrapartidas ínfimas para a coletividade. De modo recorrente, a OUC tem viabilizado quase que exclusivamente projetos voltados para uma apropriação e gestão empresarial, notadamente imobiliária, de espaços valorados de cidades brasileiras.

Cada uma das três operações urbanas consorciadas previstas na Lei nº 9.069/2016, no novo PDDU, incidem sobre *dezenas* de bairros e localidades, submetendo seus moradores – aproximadamente 385.964 pessoas – a uma lógica de privatização do espaço em uma área de cerca de 3800 hectares.³¹ O PDM de Salvador não estabeleceu o conteúdo mínimo da lei que vai aprovar a operação consorciada, nem informou qual o destino do Certificado de Potencial Adicional Construtivo (CEPAS), a ser assim auferido. Dessa forma, trata-se de um cheque em branco para o uso em regime de exceção de imensa área da cidade.

Da perempção: toda compra e venda de imóvel privado dependerá de consulta ao município

Cada compra e venda de imóveis em Salvador, independentemente do tamanho e preço, deverá, antes de sua consumação, ser precedida de uma consulta ao Município para que o mesmo declare o seu interesse na aquisição do bem

31 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 1.000 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, Pituaçu e Patamares; atinge cerca de 113.166 habitantes e a transformação estrutural do tecido urbano, incidindo em 2.000 hectares.

em questão. O Estatuto da Cidade, no artigo 42, também listou entre os instrumentos urbanísticos que compõem o conteúdo mínimo, a Perempção,³² que se traduz na preferência da compra em favor do Município para aquisição de imóveis urbanos, quando houver interesse do proprietário de aliená-lo onerosamente. A finalidade deverá cingir-se a regularização fundiária, implantação de equipamento urbano ou programas de habitação etc.; em suma, as mesmas finalidades da Outorga Onerosa. No PDM em tela, tal instituto foi aplicado indiscriminadamente para toda a cidade, como demonstra no Quadro 1. Assim esvaziou-se seu sentido e comprometeu-se sua aplicabilidade.

Do mapeamento das áreas de risco e previsão de medidas preventivas e de mitigação

No artigo 42-A,³³ o Estatuto da Cidade acrescenta como conteúdo obrigatório do PDM, para os municípios incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto,

32 Previstos no artigo 26 do Estatuto da Cidade.

33 Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no artigo 42, o Plano Diretor dos Municípios incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012) I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012); II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012); III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012); IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012); V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012); VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei no 12.983, de 2014); § 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012); § 2º O conteúdo do Plano Diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012); § 3º Os Municípios adequarão o Plano Diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012); § 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do Art. 43 desta Lei e que não tenham Plano Diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para a aprovação pela Câmara Municipal (Incluído pela Lei no 12.608, de 2012).

inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos – como é o caso de Salvador – o dever de proceder a um mapeamento das áreas suscetíveis a tais riscos, isto é, recapitulando, 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 nº 12.608/2012) e coloca o Município na condição de protagonista na prevenção, mitigação, resposta e recuperação de desastres, consignando o dever desse ente federativo de elaborar o mapeamento das áreas de risco e do plano de prevenção e contingência.³⁴

O Plano Diretor de 2016 não cumpre essa determinação legal, em que pesem os graves problemas envolvendo riscos geológicos, fonte de desastres que no ano de 2015 fizeram 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.

Registre-se ainda que o conteúdo obrigatório do PDM não se restringe ao conteúdo mínimo previsto no artigo 42 do Estatuto da Cidade: os artigos 2, 39 e 40 trazem elementos importantes que não podem ser negligenciados em um Plano Diretor Municipal. Dentre estes estão os aspectos relativos à mobilidade urbana, regularização fundiária, impacto de vizinhança, plano de bairro, orçamento participativo e outros tópicos sobre os quais não cabe aprofundamento neste livro. Por coerência lógica, um Plano Diretor deverá ter o máximo possível de medidas necessárias para materializar as diretrizes do Estatuto da Cidade. Ocorre que o PDM de Salvador não atende às exigências do artigo 42 do Estatuto da Cidade, regulamentado pela Resolução 34/2005 do ConCidades. Assim sendo, não detém a capacidade de materializar, no mundo real, os cinco pilares básicos do referido Estatuto.

Todavia, é certo que isso deve integrar o conteúdo do Plano Diretor Municipal. Nele, depois de feitas as opções conscienciosas entre os instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade aplicáveis a uma “cidade específica”, cumpre elencar com precisão os que serão usados adequadamente, ou seja, considerando as características próprias da urbe. O município tem autonomia para selecionar os instrumentos urbanísticos necessários ao desenvolvimento urbano local. Contudo, tão logo eles sejam eleitos, é imprescindível seu reatamento no solo, sua territorialização contextualizada

³⁴ Art. 22, que insere o artigo 3 da Lei no 12.340/2010.

e baseada em estudos de densidade e capacidade de suporte da infraestrutura, entre outros, para abraçar o princípio da eficiência e não esvaziar as potencialidades e finalidades dos instrumentos urbanísticos. Só assim se contribuirá para que o Estatuto da Cidade, importante conquista da sociedade brasileira, saia do papel e ganhe as ruas de nossas injustas e segregadas cidades.

O Plano Diretor de Salvador (Lei nº 9.069/2016): imagem e semelhança dos agentes imobiliários

O cenário da década de 1970, com a desregulamentação da economia e a hegemonia neoliberal, deu azo a que as cidades saíssem do padrão de governança administrativa para a empreendedorística. O governo deixou de regular o mercado e promover o bem-estar para assumir o papel de responsável pelo desenvolvimento econômico local. A governança na cidade de Salvador é inspirada nesse segundo modelo, sendo pautada nos moldes do planejamento empresarial. Nessa ótica, concebe-se a cidade a partir da sua finalidade econômica e o governo municipal, nas suas decisões e ações, leva em conta as expectativas e demandas do mercado, de forma a configurar um ambiente atrativo para os investimentos e geração de empregos, aspectos que envolvem uma mercantilização e espetacularização da cidade. (CARVALHO, 2013)

Diante desse processo de financeirização do espaço, David Harvey (2005) observa que, com as crises de sobre acumulação sistêmicas, a produção capitalista identificou, como uma das soluções, o investimento em novas configurações espaciais nas cidades, apostando na destruição criativa, na acumulação através da despossessão e em cíclicos ajustes espaciais em busca de novas oportunidades vantajosas. Assim, constata-se que o processo de investimento em áreas potenciais da cidade, com capacidade de retorno financeiro, representa triagem que não guarda universalidade nem compromisso com as necessidades urgentes das classes populares. Registre-se que o poder público Municipal buscará manter a coerência estruturada que é benéfica para a cidade, contudo não há compromissos com sua manutenção, pois a lógica capitalista é baseada na acumulação.

Nessa linha, o Município de Salvador aposta na governança empreendedorística e conseqüentemente, visando atrair investimentos, flexibiliza

a legislação urbanística e cria espaços para OUCs, identificando possíveis “nichos” de mercado que têm capacidade de atração de capital (orla marítima e centro histórico). Ocorre que a OUC foi mais um instrumento de política urbana apropriado pelo setor empresarial, de modo desvirtuado da sua função principal. Isso é claro quando se observa que mais de um terço do território continental do Município de Salvador, abrangendo 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 MIP destinada 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 sequer o conteúdo do Projeto foi apresentado à sociedade civil; não se sabe, portanto, qual a sua finalidade social. Não há dúvida de que os fatos mencionados comportam 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. Praticamente toda a área 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. Extensas 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. Acresce que o Coeficiente de Aproveitamento é calculado por densidade de lote, conquanto não haja um banco de dados que contenha as informações necessárias para esse cálculo.

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 1 do Anexo 2 da Lei no 9.069/2016). Algumas áreas da cidade, a exemplo de espaços lindeiros a

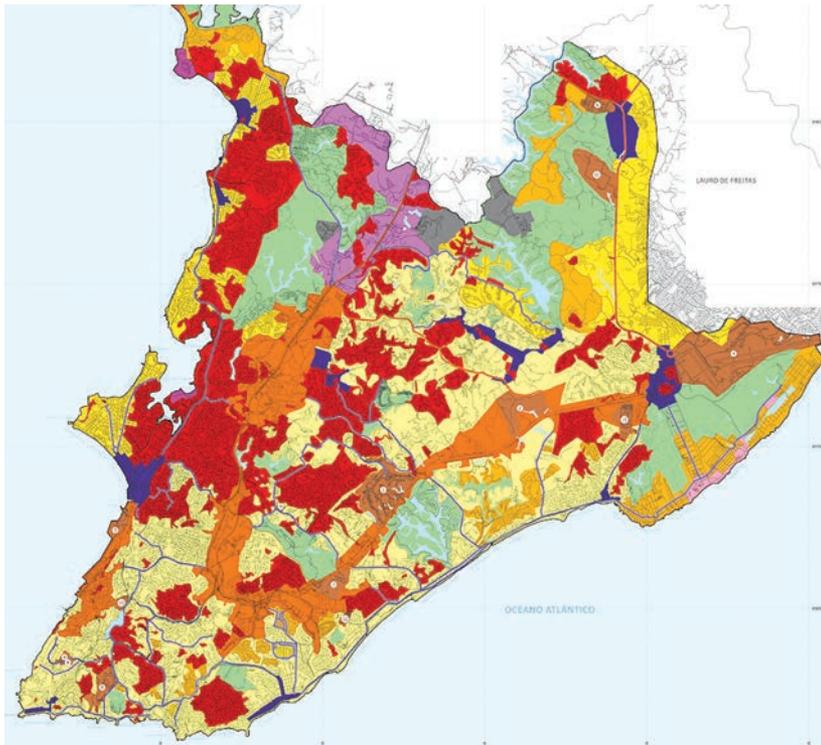
algumas avenidas, tiveram os valores dos seus coeficientes majorados em até três vezes, ou seja, triplicou-se a permissividade para o uso e a ocupação do solo nessas áreas.

Para completar, na ZPR-3, assim como 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 decorrentes, somado ao referido Coeficiente de Aproveitamento para a maior extensão territorial do Município, trará consequências negativas muito graves para a cidade, consequências estas que se projetarão para as próximas décadas, quiçá para os próximos cem anos.

Cumprir registrar que, por vontade da gestão pública, o mapa do zoneamento deixou de ser matéria do PDDU, como historicamente foi, e passou a ser conteúdo da LOUOS, ao passo que a tipologia das zonas permaneceu no PDDU. Portanto, as tipologias das zonas, incluindo os aspectos do uso e da ocupação do solo, foram estabelecidas sem que ao menos existisse a delimitação das poligonais das ditas zonas.³⁵ A seguir, apresentamos o mapa de zoneamento extraído da LOUOS, no qual se observa, em amarelo-claro, que a ZPR-3 ocupa praticamente 40% do município, e se constatou que, para toda essa extensa área, foi permitido elevado índice, sem estudo da capacidade de suporte ambiental atual e sem considerar sua projeção para o horizonte temporal do Plano Diretor.

35 Infere-se que essa opção deixa uma brecha para que haja, de maneira mais ágil e menos burocrática, o atendimento de necessidades “insurgentes e urgentes” de transformações de determinadas áreas do território, visando interesses específicos.

FIGURA 5 – Mapa da ZPR3, e sua imensa abrangência territorial



Fonte: LOUOS, Lei nº 9.148/2016.

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

Destaca-se quanto a isso a Orla Atlântica, local de grande interesse, “menina dos olhos” de empresários que desde o PDDU de 2004 ansiavam pela sua verticalização. Obtiveram sucesso no PDDU de 2016, que dá sinal verde para tanto. Essa área também é uma ZPR-3, mas há ainda uma permissividade adicional para superar o limite de gabarito em até 50% (cinquenta por cento), mediante pagamento de potencial construtivo além do CAM. Soma-se a essa nova franquia 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.

À ampliação do coeficiente de aproveitamento e do potencial construído soma-se ainda o fato de que as Zonas Exclusivamente Unirresidenciais até o PDDU de 2008 destinadas exclusivamente ao uso unirresidencial tornaram-se uma subzona da Zona Predominantemente Residencial, que admite o uso predominantemente uni e multirresidencial, dentre outros, além de permitir a alteração do uso e, conseqüentemente, a ocupação do solo, ao mesmo tempo que suprime a garantia de proteção legal para a manutenção do adensamento populacional e construtivo existente – padrão horizontal de ocupação – sem que tenham sido realizados estudos técnicos capazes de comprovar a viabilidade de tal permissão, com grave risco à mobilidade urbana, à qualidade ambiental e ao êxito das novas centralidades. Pontue-se uma tendência urbanística ao uso diversificado; contudo, a 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 transformou 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, suprimiu os critérios e parâmetros de proteção e conservação de áreas ambientalmente sensíveis da cidade e os substituiu 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 tal alteração foi realizado, sendo desprezado sem justificativa minucioso plano urbanístico do Vektor Ipitanga, realizado pela Secretaria de Planejamento do Governo do Estado, com a participação popular.

Objetivamente, a redução da proteção ambiental e o aumento da ocupação urbana visam favorecer os proprietários das terras nas quais houve essa alteração: os agentes imobiliários, que poderão usufruir de maior permissividade para o uso e ocupação do solo, ainda poderão valer-se dos benefícios mercadológicos “ambientais” dessas 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 à coletividade.

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

A segunda das referidas vias a serem implantadas, a Linha Viva, propõe-se como 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). Seu traçado viário 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 maior permissividade para a utilização dos instrumentos do direito construir, TRANSCON e OUTORGA, com o agravante de facultar o uso alternativo dos mesmos em todas as áreas do Território Municipal, com exceção das Áreas de Borda Marítima e de áreas “nobres”, privilegiadas, certamente, em função da população que as ocupa e do alto valor do solo.

Cumpra nesse passo recordar que na vigência do PDDU de 2008, especificadamente, conforme os dados levantados por Brasileiro (2016) de 2008 a 2012, comprova-se o excessivo uso dos instrumentos do direito de construir na construção de empreendimentos e atividades na cidade. O poder público municipal expediu 342 Certificados para uso de Potencial Adicional Construtivo, resultando em 965.500 m² (novecentos e sessenta e cinco mil metros quadrados e quinhentos decímetros quadrados), totalizando 2.749.321m² (dois mil, setecentos e quarenta e nove metros quadrados e trezentos e vinte e um decímetros quadrados) de área construída. O total de área construída corresponde a quase toda a dimensão territorial continental da cidade, o que representa uma intensiva ocupação vertical do solo. Ao verificar a localização dos

Certificados de Potencial Adicional Construtivo, é possível identificar quais são as áreas de maior e menor interesse do capital imobiliário para a verticalização. As áreas que mais os utilizaram situam-se na Salvador Moderna.³⁶

Ocorreu ainda a inclusão de um novo instrumento no Plano Diretor, a Transformação Urbana Localizada, que viabiliza projetos urbanísticos especiais, intervenções de menor porte, em áreas públicas ou privadas situadas num raio de 800 m (oitocentos metros) das estações dos sistemas de transporte de alta e média capacidade (metrô e VLT). Deu-se tal franquia apesar da restrição de uso dessa classe de áreas pelo Executivo Municipal, mediante lei específica, com garantia de ampla participação popular em sua edição, necessariamente motivada por interesse público relacionado à urbanização, à reurbanização e à requalificação de partes do território do Município. Certamente, Essa novidade funcionará segundo a mesma lógica das intervenções de infraestrutura urbana realizadas pelo setor público, em que as benesses promovidas pelos recursos públicos são apropriadas pela iniciativa privada por diversos meios, desde a especulação imobiliária, decorrente do aumento do valor do solo urbano – incluindo-se em sua geração o processo de “expulsão” dos antigos moradores –, até a implantação de empreendimentos e atividades lucrativos, em termos econômicos.

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, entre outros) em Zonas de Uso Especial (ZUEs), com regime próprio definido em Plano Diretor específico, a ser elaborado posteriormente pelo poder público municipal. Na prática, isso consistirá numa espécie de “balcão” propício para a tramitação de negócios e interesses políticos e privados, já que não se prevê diretamente a participação social. Viabiliza-se também a alteração locacional de estruturas e equipamentos, a exemplo da desativação do Terminal de contêineres e do deslocamento da nova Feira de São Joaquim e do novo Mercado do Peixe, transferidos para área mais distante, objetivando viabilizar especificamente algum tipo de projeto e intervenção no local, até então desconhecidos pela sociedade, em atendimento à proposta da OUC 1 e da OUC 2.

36 Consiste nos bairros de Patamares, Piatã, Paralela, Pituba, Itagira, Pituaçu, Brotas, Candéal e Horto Florestal. As áreas que menos utilizaram foram: Federação, Garibaldi, Canela, Garcia, Rio Vermelho, Amaralina, Itapuã e Stella Maris.

É importante destacar que algumas alterações propostas pelas Leis nº 8.378/2012 e 8.379/2012, julgadas inconstitucionais pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000 do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (dia 19 de fevereiro de 2014), bem como alguns conteúdos da Lei nº 8.167/2012, também julgados inconstitucionais, foram inseridas no PDDU de 2016. Entre as principais estão: alteração das tipologias, poligonais, usos, critérios e regras do Zoneamento Municipal; alteração do SAVAM, com considerável redução de áreas; alteração significativa dos Coeficientes de Aproveitamento, Básico e Máximo, sem estudos e sem base técnica a fundamentá-la; incentivos à implantação de hotéis de turismo na Orla Marítima; a criação de ZUEs, como áreas em regime de exceção; a alteração dos enquadramentos viários de determinadas avenidas da cidade, visando alterar o uso e ocupação do solo lindeiro e do entorno; e a ampliação e favorecimento para a utilização dos instrumentos de TRANSCON e OUTORGA, inclusive na Orla Marítima.

Todas as alterações supracitadas, embora julgadas inconstitucionais por decisão judicial, em razão da ausência de estudos técnicos e de participação da sociedade civil, retornam ao instrumento básico de planejamento urbano de Salvador, mais uma vez sem um embasamento em estudos técnicos necessários, e visam nitidamente atender a interesses específicos dos proprietários de terras, do setor empresarial ligado à “exploração da terra” e do poder público municipal.

O novo diploma legal, multicitado, destoa do ordenamento jurídico pátrio ao estabelecer que a Lei Municipal vigente na data do protocolo do requerimento de Alvará de Licença Edilícia e do certificado de coeficiente construtivo, seja TRANSCON ou Outorga Onerosa, pautará os processos administrativos da SUCOM e não a Lei vigente quando da expedição. Ademais, há faculdade dada ao requerente do expediente administrativo municipal para que opte pela legislação urbanística a ser aplicada no seu processo (lei vigente quando do protocolo ou a nova vigente quando da expedição), utilizando-se de interpretação normativa que melhor lhe beneficie, sem considerar que o requerente, seja do setor empresarial ou cidadão comum, majoritariamente, visa atender a seus interesses privados, não levando em consideração os interesses coletivos e difusos.

Por fim, é necessário registrar que, para as classes populares, o PDDU 2016 de Salvador prevê APENAS a delimitação de 213 ZEIS sem, entretanto, estabelecer o prazo para sua regulamentação, projetos urbanísticos, e/ou

previsão orçamentária de futuros investimentos, quando o ideal é que a ZEIS deixe, em um médio espaço de tempo, de ser ZEIS, passando a existir como um “bairro normal”, com serviços, equipamentos e amenidades. O PDDU de 2016, entretanto, não oferta perspectivas para essa transição. Acentua-se que para a “Salvador precária” não foram previstos 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 Legal.³⁷

Para concluir, é imprescindível abordar as ZEIS em vazios; esse 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 socioespacial.³⁸ Ocorre que quase a totalidades das ZEIS previstas estão em áreas sem infraestrutura e próximas das ZEIS ocupadas, em uma lógica de sua ampliação.³⁹ Tal postura demonstra nitidamente a preocupação em não desconten-

37 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 por meio 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 no 11.977/2009, artigo 46 c/c artigos 51 e 54.

38 Provavelmente, boa parte da população associa a segregação às notícias de racismo (*Apartheid*) dos Estados Unidos e da África do Sul. No entanto, essas práticas de segregação não se tratam de um evento estancado no passado ou em outros continentes, elas ganham outras dimensões e refletem-se no ambiente urbano brasileiro por meio de uma dimensão concreta, uma diferenciação socioespacial, na medida em que alguns núcleos urbanos não possuem acesso a alguns benefícios, direitos e amenidades. Em uma volta pela cidade, constatam-se as diferenças entre os bairros, no perfil, na qualidade e quantidade da infraestrutura, e os espaços verdes; daí emergem as diferentes classes ou camadas sociais, como nos referimos no conceito da Salvador Precária.

39 Relacionamos a maior parte das ZEIS e suas localizações: 91 - TUBARÃO II - Terreno de grandes dimensões nas imediações de São Tomé de Paripe; 164 - ULYSSES GUIMARÃES - Terreno de dimensões médias nas proximidades da Sussuarana; 211 - CASSANGE I - Terreno de dimensões médias nas proximidades da BA 526 (Estrada CIA-Aeroporto); 213 - AVENIDA 29 DE MARÇO - Terreno de grandes dimensões nas proximidades de Cajazeiras VII e Fazenda Grande II - O maior Terreno de tipo ZEIS III; 214 - AVENIDA SENHOR DO BOMFIM - Terreno de dimensões médias nas proximidades da BA 526 (Estrada CIA-Aeroporto); 215 - CASSANGE II - Terreno de dimensões médias nas proximidades da BA 526 (Estrada CIA-Aeroporto); 216 - RUA JARDIM AVALICE - Terreno de dimensões médias nas proximidades da Massaranduba; 217 - RUA SANTA FILOMENA - Terreno de dimensões médias nas imediações de São Tomé de Paripe; 218 - RUA ALEGRIA DE CAMPINAS - Terreno de dimensões médias nas proximidades de Porto Seco Pirajá; 219 - RUA MARIA ZUMBA - Terreno Pequeno nas proximidades das Granjas Rurais Presidente Vargas; 221 - PARIPE II - Terreno Pequeno nas proximidades de Paripe; 222 - RUA GERVÁSIO CERQUEIRA - Terreno Pequeno nas proximidades de Itacaranha; 223 - RUA DA ESTAÇÃO NOVA ESPERANÇA - Terreno de dimensões médias nas proximidades do Jardim Santo Inácio.

tar os proprietários fundiários e congelar o atual quadro de Salvador como uma cidade desigual, das mais injustas e segregadas do país.

Em suma, comprova-se a tese de Carvalho (2013) de que em Salvador está em curso:

[...] a imposição de um padrão de governança municipal no qual, as decisões sobre o desenvolvimento urbano da metrópole não fazem mais parte das atribuições do poder público. Este opera como um ator coadjuvante do processo, referendando decisões da esfera privada e criando condições institucionais para isto, o que inclui ajustar o arcabouço jurídico-urbanístico às demandas dos novos players, com as sucessivas “revisões” ao Plano Diretor justificadas como forma de aumentar a capacidade da cidade para atrair investimentos. [...] se traduzem na falência do sistema de transporte (público e individual), degradação ambiental, destruição do patrimônio cultural arquitetônico, dispersão incontrolada do tecido urbano, adensamento das áreas já saturadas e aumento da segregação socioespacial [...]. (CARVALHO, 2013, p. 22)

Conclusão

O aprofundamento da globalização e da financeirização, a urgência da tecnologia, marcada pela necessidade incessante de inovação, e a hegemonia neoliberal que une fortemente o urbanismo corporativo e a governança empreendedorística, ante as crises de sobre acumulação de capital e a percepção da cidade como o *locus* desse excedente, bem como o próprio objeto a ser comercializado, traduzem um cenário antagônico à aplicação dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade de combate à especulação imobiliária e equitativa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, com vistas à consecução da cidade justa. Por consequência, o Plano Diretor Municipal vivencia uma crise de implementação e elaboração.

Na capital soteropolitana, ícone da segregação socioespacial e racial, o novo PDDU de Salvador reflete essa 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, 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 carentes 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.

O PDDU de Salvador negligenciou os estudos técnicos que deveriam iluminar suas intervenções, espacializações e contextualizações levando consideração as 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 9.069/16 também deixa de contemplar requisitos obrigatórios e inerentes ao planejamento, pois não elenca metas nem estabelece um horizonte temporal, impedindo o controle social e também a própria razão de ser do planejamento. Ou seja, em muitas de suas passagens o planejamento que assim se propõe para a terceira maior cidade do País é marcado pela falta de estratégia congruente, com metas específicas, relevantes, alcançáveis, mensuráveis, expressas no tempo e capazes de viabilizar a implementação e a entrega real do planejamento à sociedade, de forma contínua, passo a passo, com o estabelecimento de medidas de médio longo e curto prazo.

Para tornar o futuro soteropolitano mais incerto, os instrumentos urbanísticos previstos nesse novo diploma legal 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, em que foram regulamentados os instrumentos urbanísticos negociais, menosprezando a necessidade de regulamentação dos instrumentos de combate à especulação imobiliária, de regularização fundiária e de produção de

habitação, bem como os relacionados com a democratização e transparência das decisões.

Em suma, a atualização do PDDU de Salvador vem a ser, em verdade, uma normatização seletiva, que visa propiciar lucros seletivos com o foco em cinco alterações principais: as três operações urbanas consociadas 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 quatro mil e quinhentos hectares na área do vetor Ipitanga, inserindo-se, inclusive, uma nova centralidade metropolitana; por fim, duas novas vias, a Linha Viva, pedagiada, e a via Atlântica, que favorece 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: reduziam-se a espaços de transmissão de poucas informações e reclamações das mazelas da cidade, a rigor um espaço de violência simbólica, porquanto seu regime não deu voz nem vez aos participantes das classes populares e minorias, constringidas em um ambiente hierárquico, técnico, que os inibe e inibiu.

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

Referências

- BOURDIEU, Pierre. *Economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, P. (Org.). *Miséria do mundo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. In: BOURDIEU, P. *Miséria do mundo*. Lisboa: Difel, 1989.
- CARDOSO, Adauto Lucio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. In: NATAL, Jorge (Org.). *Território e planejamento*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- CARDOSO, Adauto Lucio; VAINER, Carlos; SOUZA, Maria Julieta Nunes de; SANTOS, Orlando Junior, 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. A cidade como negócio. *Revista EURE*, Santiago, v. 39, n. 118, p. 5-26, set. 2013.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de Carvalho; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). Salvador como negócio. *Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2014.
- 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*. Salvador, 2016. Disponível no Inquérito Civil sob o SIMP nº 003.0.79857/2014.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. 2016. 229 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Salvador, 2016.
- MENDES, Henrique. Região mais violenta de Salvador, subúrbio resiste ao tráfico de drogas. *G1*, Salvador, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/09/regiao-mais-violenta-de-salvador-suburbio-resiste-contracao-do-traffic.html>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

- OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Os novos planos diretores municipais brasileiros: uma avaliação preliminar. In: NATAL, Jorge (Org.). *Território e planejamento*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- PEREIRA, Gilberto Corso; SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Melo; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *Salvador no século XXI: transformações demográficas, sociais, urbanas e metropolitanas: cenários e desafios*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/18749>>. Acesso em: 31 ago. 2016.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Luiz. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Luiz (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Luiz. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução urbana no Brasil. In: NATAL, Jorge (Org.). *Território e planejamento*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Luiz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. 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.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Luiz. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Luiz (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel (Org.) *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2011.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel. Políticas públicas, arenas e atores sociais: o fórum nacional da reforma urbana e a agenda pelo direito à cidade. In: NATAL, Jorge (Org.). *Território e planejamento*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- VILLAÇA, Flavio. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2016.

Padrões de acessibilidade, processos espaciais e Rede Integrada de transporte de alta capacidade, na Região Metropolitana de Salvador, Brasil

Juan Pedro Moreno Delgado

Jamille Almeida Brito

Introdução

Dois terços da humanidade vivem atualmente em cidades e regiões metropolitanas, num cenário em que as questões metropolitanas são cada vez mais globais, condicionando o acesso e o direito à cidade. O desequilíbrio dos padrões de concentração e a expansão urbana conduzem as metrópoles à fragmentação espacial, fruto de um processo de produção do espaço urbano baseado fundamentalmente na segregação urbana, na desigualdade de acesso às infraestruturas urbanas e às oportunidades que a cidade fornece. Nesse contexto, a acessibilidade fornecida pelos sistemas de transporte público

configura um papel crucial, podendo o seu estudo se constituir em uma ferramenta que viabilize estratégias favor da equidade social e espacial.

O transporte público tem por objetivo principal oferecer acesso às localidades de emprego àqueles que possuem menos opções de mobilidade. Os estudos da acessibilidade nas cidades não devem ser orientados apenas por uma visão simplista, dirigida a mitigar os congestionamentos, mas também para provocar novos arranjos espaciais e impactos sociais que culminem em padrões sustentáveis de uso do solo. Nesse contexto, os estudos de acessibilidade fornecem subsídios ao processo decisório, no que se refere à seleção e à adequação dos projetos, que serão imprescindíveis para minimizar as desigualdades sociais e espaciais da cidade.

O presente artigo propõe avaliar os impactos territoriais originados pela distribuição da acessibilidade fornecida pela Rede de Transporte Público da Região Metropolitana de Salvador, especificamente a acessibilidade aos empregos. Com essa finalidade foram utilizados dados de tempo de viagem da residência ao trabalho no transporte público, no pico da manhã, oriundos da pesquisa de mobilidade da RMS. Um indicador de acessibilidade foi construído e espacializado visando destacar quais localizações foram hierarquizadas em relação a outras como produto do desempenho da rede de transporte público. Está demonstrado cientificamente que as condições de acessibilidade influenciam os padrões de mobilidade, nas cidades, nesse sentido foi desenvolvido um estudo comparativo preliminar, confrontando o mapa de acessibilidade elaborado, com os mapas de demanda por transporte coletivo, de padrões de ocupação urbana recente e com a futura Rede Integrada de Transporte de Alta Capacidade, em construção, para a RMS. Os prováveis impactos socioeconômicos e ambientais dos padrões de acessibilidade identificados serão avaliados, com o intuito de revelar se realmente a Rede Integrada de transporte coletivo de alta capacidade, em andamento, poderá provocar mudanças expressivas no desenvolvimento urbano metropolitano e quais as condicionantes, nesse processo. Por outro lado, também serão avaliados os processos de gestão em curso e as propostas de expansão da rede rodoviária, na metrópole.

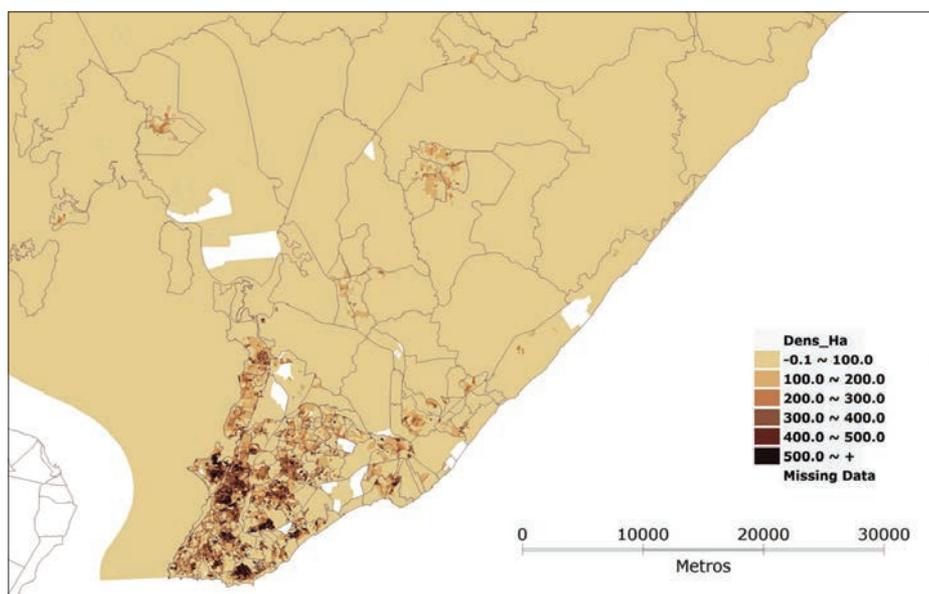
Selecionamos as viagens do tipo residência-trabalho por transporte público, no pico da manhã, como objeto de estudo, haja vista que os deslocamentos por motivo trabalho na RMS correspondem à principal demanda por transporte (43,2% de todas as viagens se realizam por esse motivo) e o modo coletivo, o qual compreende ônibus municipal, intermunicipal e transporte

complementar (vans, lotação e peruas), é responsável por 36% da divisão modal. (BAHIA, 2012) A faixa horária escolhida representa o período do dia em que a necessidade de realização dessas viagens é maior, ao passo que os impactos econômicos oriundos de seus custos são maximizados.

A estrutura espacial metropolitana

A importância da cidade de Salvador na estrutura dos deslocamentos metropolitanos em termos econômicos e quantitativos é inegável. Entretanto, observa-se na Região Metropolitana um cenário particular no qual as deseconomias urbanas, perdas de mobilidade, de tempo, congestionamentos e poluição, oriundos do funcionamento do sistema de transporte. Observe a Figura 1:

FIGURA 1 – Região Metropolitana de Salvador, densidade por bairros em hab./ha



Fonte: IBGE (2010).

Esse cenário tem origem em dois fatores associados à sua estrutura territorial, os quais agem simultaneamente, impactando negativamente na demanda por transportes (DELGADO, 2014):

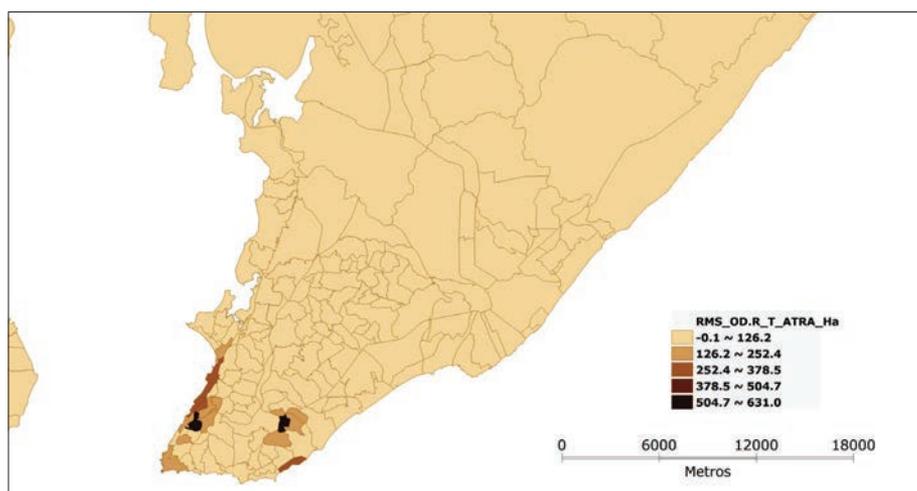
- a. O forte desequilíbrio existente nos padrões de densidade urbana, quando comparamos os bairros localizados na orla atlântica com os bairros localizados próximos à orla da Baía de Todos os Santos, ou seja, a região do subúrbio ferroviário, articulada pela Avenida Suburbana. Os bairros mais densos revelam menores indicadores de renda e, portanto, dependem fortemente do transporte público para realizar as suas viagens quotidianas, entretanto é nestas regiões onde se evidenciam as maiores carências em termos de infraestruturas e investimentos em mobilidade ao longo do tempo. Na Figura 1, podem-se observar os padrões de densidade, por cima da malha de zonas de tráfego da RMS;
- b. A forte concentração de serviços e emprego na região que abrange o centro tradicional do município e o subcentro do Iguatemi (área de influência do shopping da Bahia e Avenida Tancredo Neves), locais que configuram um poder de atração de viagens em escala metropolitana. Esse fenômeno se revela, por exemplo, na elevada concentração de viagens de transporte coletivo nessas regiões. Existem, por conseguinte, viagens urbanas feitas por todos os modos de transporte de longa duração e fortemente concentradas no tempo (hora pico) e no espaço (para as duas centralidades), sendo insustentáveis, pois acarretam consumo de combustível, espaço, tempo e geram poluentes. Nestas regiões, se concentram e sobrepõem as viagens do transporte público e privado, sendo reflexo do ordenamento territorial desequilibrado. Esse desequilíbrio é agravado pela inexistência de uma legislação que regule adequadamente a implantação de Polos Geradores de Tráfego (empreendimentos que produzem e atraem viagens), como em outras cidades brasileiras, e pela falta de Políticas Urbanas dirigidas à descentralização das atividades urbanas.

O relacionamento espacial estabelecido entre as centralidades urbanas com os locais de moradia configura a estrutura espacial de base para os deslocamentos cotidianos e para a mobilidade urbana. Compreender as bases do movimento metropolitano, ou seja, o papel do padrão de localização e de concentração das densidades para a produção das viagens, assim como o papel do padrão de

localização e de concentração dos empregos para a atração de viagens na metrópole, se constitui de fundamental importância. A estrutura espacial da metrópole, ou seja, o padrão de ocupação e de usos do solo, sempre poderá produzir ou mitigar a fricção espacial e terá efeitos significativos nos padrões de mobilidade metropolitanos em termos de distância, direção e conexão.

Os dados de produção e atração de viagens urbanas da pesquisa O/D da RMS estão agregados por zonas de tráfego; estas unidades espaciais de análise possuem diferentes dimensões, sendo, portanto, necessária à construção de índices, visando revelar a real concentração dessas demandas no espaço e, assim, efetuar comparações. Com esse fim, visando identificar os locais que possuem o maior poder atrativo de viagens com motivo trabalho na metrópole, efetuamos um quociente das viagens residência-trabalho atraídas diariamente por cada zona de tráfego na RMS, por sua área em hectares. Essa operação é realizada fazendo uso do sistema de informação geográfica, e os resultados podem ser observados na Figura 2.

FIGURA 2 – Atração de viagens com motivo trabalho, por hectare, na RMS



Fonte: Bahia (2012).

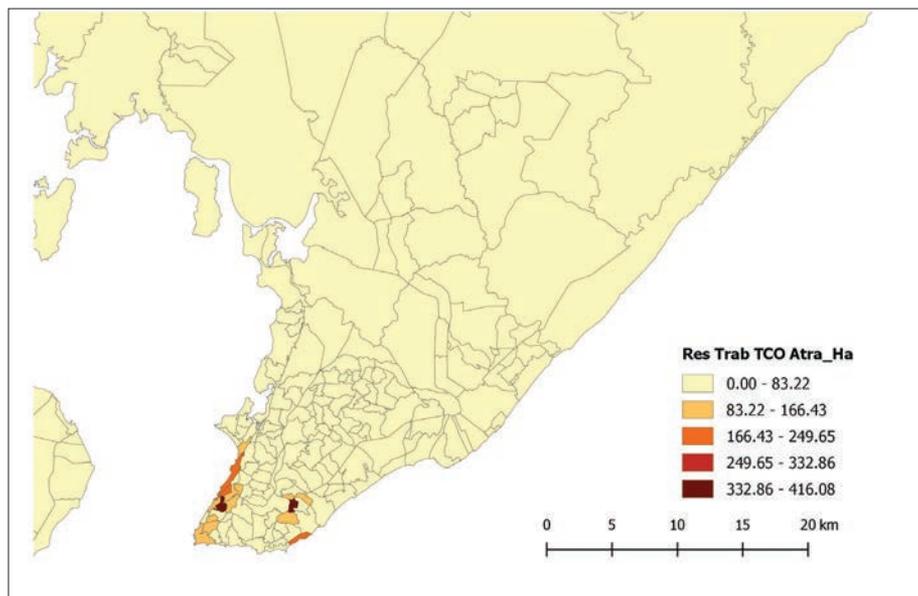
Analisando a Figura 2, podemos observar o total de viagens atraídas com motivo trabalho, portanto cotidianas, ao longo do dia, por hectare. Estas viagens são realizadas por todos os modos de transporte (público, individual e não motorizado), assim como por todos os grupos sociais e possibilitam

conferir nitidamente o poder de atração das duas centralidades metropolitanas, em grande escala, atraindo viagens urbanas de longa duração (distância) e fortemente concentradas no tempo e no espaço, se considerarmos a dimensão da RMS. Ambas as centralidades podem atrair mais de 600 viagens por hectare, com motivo trabalho; adicionalmente é importante destacar que a cidade de Salvador atrai 75,42% das viagens residência-trabalho da RMS. A concentração de viagens urbanas se explica pela elevada concentração de emprego e serviços especializados, nessas áreas, em comparação com um uso do solo muito menos diversificado e carente de oportunidades no resto da metrópole.

No momento, na RMS, as centralidades revelam poder para atrair viagens com distâncias maiores que 50 quilômetros, o que produz, portanto, elevados tempos de viagem, iguais para todos os grupos sociais, como produto da estrutura territorial. Estudos desenvolvidos pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) destacam que o tempo médio de deslocamento casa-trabalho na RMS é de 128 minutos e que 806.905 pessoas encaram mais de 30 minutos de trânsito por dia, assim como os custos desses deslocamentos representam 4,6% do PIB metropolitano. (FIRJAN, 2015)

A análise da atração das viagens realizadas por transporte coletivo, por motivo trabalho, fornece subsídios para compreender a evolução das centralidades na RMS e o seu significado socioespacial; por outro lado, a identificação das localidades que produzem um maior número dessas viagens revelará as principais demandas cativas e os seus vínculos espaciais. Utilizando os dados da pesquisa O-D de 2012, produzimos o mapa de atração de viagens residência-trabalho, realizadas por transporte coletivo por ônibus, no pico da manhã, por hectare (ver Figura 3). Nesse cenário, podemos observar como o centro tradicional da cidade continua configurando um corredor linear no extremo sul da península, assim como o papel do subcentro Iguatemi como um importante atrator de viagens de transporte coletivo, com motivo trabalho, no pico da manhã, com a orla do bairro da Pituba. O centro antigo continua atraindo viagens, portanto, não perdeu o seu papel funcional na metrópole, e isso tem desdobramentos sociais. Por outro lado, o subcentro Iguatemi se constitui também em importante polo atrator, expressando seu crescimento econômico e a sua crescente especialização funcional ao longo dos anos.

FIGURA 3 – Atração de viagens residência-trabalho, realizadas por transporte coletivo por ônibus, no pico da manhã, por hectare, na RMS, em 2012

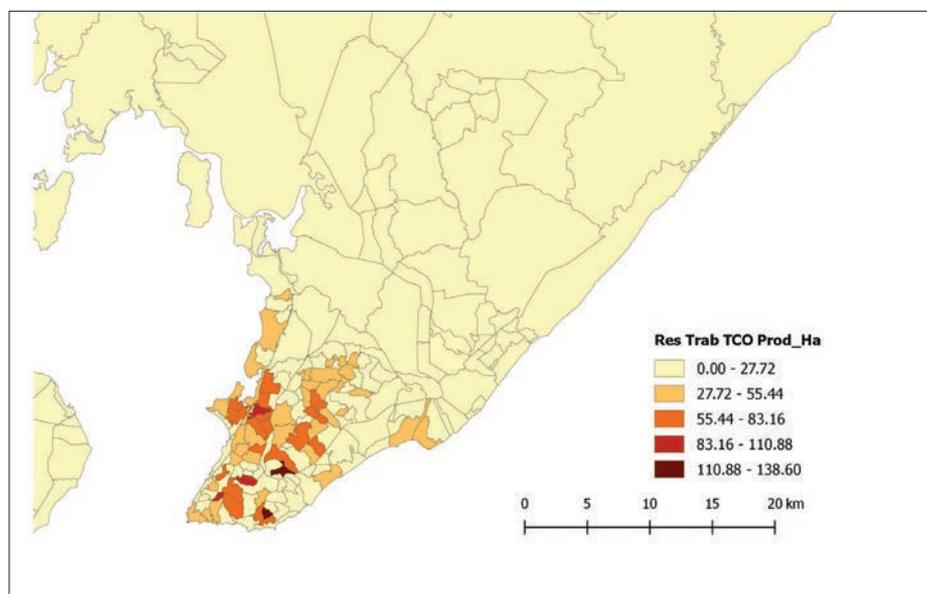


Fonte: Bahia (2012).

Entretanto, quando observamos o mapa de produção de viagens por transporte coletivo por ônibus, com motivo trabalho, no pico da manhã, por hectare, na Região Metropolitana (Figura 4), se revela uma grande homologia com o mapa de densidade da RMS (ver Figura 1). As principais localidades produtoras estão todas no município de Salvador. Evidentemente, os bairros mais densos sempre terão maiores necessidades por mobilidade, ou seja, poderão produzir um maior número de viagens, por todos os modos ou motivos de deslocamento, pelo simples fator demográfico. Sem dúvida, esse cenário se agrava quando observamos que as áreas mais densas da RMS são também os locais com menores indicadores de renda familiar, o que favorece a existência de demandas cativas para o transporte público: um cenário no qual a acessibilidade ao trabalho configura-se fundamental para a sobrevivência familiar. Em síntese, a estrutura territorial descrita acompanha o padrão de segregação urbana existente, pois os bairros mais densos e pobres, localizados predominantemente na região do subúrbio ferroviário e no “miolo” da cidade de Salvador, produzem um maior número de viagens residência-trabalho,

realizadas por transporte coletivo por ônibus, no pico da manhã, estabelecendo um corredor em direção ao centro tradicional. Adicionalmente, outros bairros muito densos e de baixa renda, localizados na área urbana central, ganham destaque e aparecem como “ilhas” produtoras de viagens. Em sua maioria, são zonas de especial interesse social, conformadas pelos bairros de Santa Cruz, Saramandaia, Pernambués, Cosme de Farias, Garcia, Engenho Velho da Federação, Engenho Velho de Brotas, etc.

FIGURA 4 – Produção de viagens residência-trabalho, realizadas por transporte coletivo por ônibus, no pico da manhã, por hectare, na RMS, em 2012



Fonte: elaborado pelos autores com base em Bahia (2012).

O relacionamento problemático evidenciado entre os padrões de mobilidade e de uso do solo na RMS só poderá ser compreendido adequadamente ao se avaliarem as políticas de mobilidade e de ocupação urbana que deram origem a esses padrões. Atualmente, os desequilíbrios espaciais existentes na produção e atração de viagens na metrópole estão profundamente ligados aos padrões de uso do solo implementados historicamente. A forte concentração dos destinos (as localidades centrais, atratoras de viagens) e a dispersão dos

domicílios em espaços segregados (as origens das viagens) só reforçam a fricção espacial, ou seja, a criação e/ou o aumento das distâncias em virtude da localização e, por conseguinte, dos tempos de viagem. O uso de indicadores de acessibilidade que integrem essas variáveis poderá fornecer uma nova abordagem útil para a compreensão e intervenção na dinâmica da fragmentação metropolitana, em curso e, no planejamento da futura rede de transporte.

O papel da acessibilidade no planejamento dos sistemas de transporte

De forma ampliada, a acessibilidade pode ser entendida como a facilidade de acesso aos destinos, podendo-se tratar de condições de acesso ao sistema de transporte coletivo ou microacessibilidade (aos pontos de ônibus e estações do Metrô, por exemplo) ou a facilidade de acesso aos locais procurados a partir da oferta do sistema de transportes ou macroacessibilidade. Nesse artigo, analisa-se a macroacessibilidade, ou seja, a acessibilidade física relativa entre o domicílio e outros equipamentos urbanos que oferecem serviço à população: trabalho, saúde, educação, consumo e lazer. (LEÃO; TURKIENICZ, 2009)

Os estudos de acessibilidade se apresentam como ferramentas técnicas fundamentais no processo de planejamento urbano, viabilizando a identificação dos problemas de base na cidade, relacionados com o ordenamento do uso do solo, o traçado da rede viária e a oferta do transporte público. (VASCONCELLOS, 1995) Diversos fatores de custo, tais como tempo, distância, tarifa, risco e conforto, estão intimamente ligados à mobilidade: quanto menor a impedância da viagem, maior a possibilidade de esta ocorrer. Portanto, se os investimentos para a melhoria da acessibilidade são alocados de modo a privilegiar determinados bairros ou o transporte individual, por exemplo, então o desempenho do sistema de transporte público poderá estar comprometido (DÍEZ, 2011), aprofundando as condições de exclusão social existentes. Nesse contexto, os transportes coletivos de alta capacidade são fundamentais para promover uma mobilidade mais democrática, constituindo-se em alternativa à escolha pelo transporte motorizado individual, pois esses modos têm por missão oferecer acessibilidade àqueles que possuem menos opções de mobilidade (HALDEN, 2012); no relativo à acessibilidade aos empregos, esse objetivo torna-se ainda mais crítico. (MANAUGH; EL-GENEIDY, 2012)

A inserção do estudo da acessibilidade no processo de planejamento da rede de transportes provocará o atendimento às demandas por viagens sem necessariamente induzir a produção de novas viagens motorizadas; conseqüentemente, favorecerá o equilíbrio entre crescimento urbano, meio ambiente e equidade social. (HANDY, 2005) Como estratégia de desenvolvimento urbano, a ênfase no uso do transporte público auxilia a compactar a ocupação urbana, diminuindo as pressões sob o meio ambiente e aumentando a eficiência energética do transporte. (FERRAZ; TORRES, 2004) Portanto, as soluções técnicas, decorrentes do estudo da acessibilidade, não devem ser orientadas apenas para diminuir os congestionamentos, mas também para provocar reorganizações espaciais e impactos sociais que culminem em um desenvolvimento urbano sustentável. (CROZET; MERCIER; OVTRACHT, 2012)

As dimensões técnica, social e política deverão ser articuladas no processo de tomada de decisão da gestão da mobilidade, favorecendo um cuidadoso discernimento na alocação de investimentos na rede de transportes, visando atingir a eficácia real desses projetos. Nesse contexto, os estudos de acessibilidade fornecem subsídios ao processo decisório, no relativo à seleção e adequação dos projetos, que serão imprescindíveis para minimizar as desigualdades sociais e espaciais da cidade. Os custos das infraestruturas de transporte são elevados e de alto impacto urbanístico, portanto, a implantação da rede futura deve ser baseada em modelos de oferta adequados à realidade dos países em vias de desenvolvimento, ou seja, ser economicamente responsável, favorecendo a justiça social e espacial.

Indicadores de acessibilidade

Funções de acessibilidade são capazes de quantificar a facilidade de acesso a diversos destinos descrevendo de maneira direta as impedâncias existentes a potenciais descolamentos. Essa resistência ao movimento pode ser generalizada considerando os custos da viagem, tais como o tempo, distância, tarifa, risco e conforto. (FERRONATO; MICHEL, 2007) Nesse contexto, os locais menos acessíveis terão por característica o isolamento espacial. A composição de uma função para a acessibilidade pode ser variável e dependerá dos custos inseridos na análise, em geral se inserem variáveis relacionadas à distância e ao tempo de viagem, uma que vez que esses fatores geram resistências à produção de viagens. (DAVIDSON, 1977) O principal desafio para escolher um

índice adequado é que ele correlacione o fator de atração dos destinos com as características da população na origem, assim como as condições de deslocamento entre a origem e o destino. (LEÃO; TURKIENICZ, 2009)

Os indicadores de acessibilidade podem ser classificados em cinco categorias, a saber:

- a. indicadores do tipo atributo de rede;
- b. indicadores do tipo quantidade de viagens;
- c. indicadores do tipo oferta do sistema de transporte;
- d. indicadores que usam dados agregados que combinam aspectos de transporte e uso do solo; e
- e. indicadores que usam dados desagregados que combinam aspectos de transporte e uso do solo. (RAIA JÚNIOR, 2000)

Dentro desse conjunto de indicadores, apresentaremos a seguir os índices de acessibilidade global, relativa e gravitacional.

O indicador global de acessibilidade é baseado nos estudos de Hansen (1959) e correlaciona de forma direta a acessibilidade com os custos de realizar a viagem $f(C_{ij})$ ponderados pelas oportunidades ofertadas (W_j em cada localidade de destino j). Conforme pode ser observado na Eq. (1).

Eq. (1)

$$IAG_i = \sum_{j=1}^n \left(\frac{W_j \times f(C_{ij})}{\sum_{j=1}^n W_j} \right)$$

O índice de acessibilidade relativa IAR_i (ver Eq. (2)) representa o custo de uma viagem CR_{ij} normalizado por um parâmetro de custo ideal ou aceitável, denominado CI_{ij} . Para esse índice, quanto mais distante do ideal seja o custo para se realizar uma viagem, especialmente para destinos com maior atração de viagens, pior será a acessibilidade àqueles locais. (ALISEDA, 2003)

Eq. (2)

$$IAR_i = \sum_{j=1}^n (W_j \times CR_{ij} | CI_{ij})$$

Por outro lado, os índices do tipo gravitacional, derivados da Lei de Newton, são muito interessantes, em vista de que estabelecem uma relação entre duas massas (origem e destino) separadas por um fator de resistência à interação entre elas (custo ou impedância). Essas massas podem representar atributos associados ao uso do solo. Sua forma geral é apresentada na Eq. (3). A variável R_i representa um fator de massa na origem, enquanto que W_j expressa o fator com potencial de atração de viagens, no destino. O denominador C_{ij} , como exposto anteriormente, representa a função impedância. (ALISEDA, 2003)

Eq. (3)

$$AG_i = \max \left(k \frac{R_i \times W_j}{C_{ij}^2} \right) \forall j$$

Método

O indicador escolhido deverá mensurar a acessibilidade de cada zona de tráfego da Região Metropolitana de Salvador no pico da manhã, para as viagens do tipo residência-trabalho, por modo transporte coletivo. As informações foram extraídas do Banco de Dados da Pesquisa Domiciliar Origem-Destino, disponibilizada pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA). O universo dessa pesquisa foi de 20.417 residências na RMS. Nessa entrevista, o questionário foi dividido em três blocos: o primeiro, com a caracterização dos domicílios; o segundo, com as informações socioeconômicas; e o último, com o padrão de viagens dos entrevistados. (BAHIA, 2012) As 232 zonas de tráfego foram compatibilizadas com os setores censitários do IBGE e com os limites dos 13 municípios que compõem a RMS. O período de coleta de dados foi de setembro de 2012 a maio de 2013. Portanto, a pesquisa foi realizada antes da implantação da nova Rede Integrada, tais como o Metrô (já em funcionamento), os BRT e o VLT do subúrbio (estes últimos ainda em fase de implantação ou licitação).

O índice de acessibilidade selecionado foi o gravitacional, uma vez que sua formulação relaciona as características de uso do solo na origem e no destino, gerando resultados mais representativos que auxiliam no entendimento de: a) o padrão de concentração das atividades residenciais e/ou seu grau de dispersão; b) o padrão de concentração de empregos ou da sua descentralização; e c) o papel da distância ou proximidade entre moradias e empregos, criada pelos

custos de transporte e/ou eficiência da rede. A disponibilidade dos dados oriundos da pesquisa de mobilidade metropolitana, desagregados por indivíduos e viagens realizadas, viabiliza essa aplicação. Portanto, como produto da pesquisa em diversos indicadores, adaptamos o indicador de Aliseda (2003) para um problema na escala urbana, como é visto na Eq. (4):

Eq. (4)

$$AG_i = \max \left(k \frac{Pop_i \times Emp_j}{t_{ij}^2} \right) \forall j$$

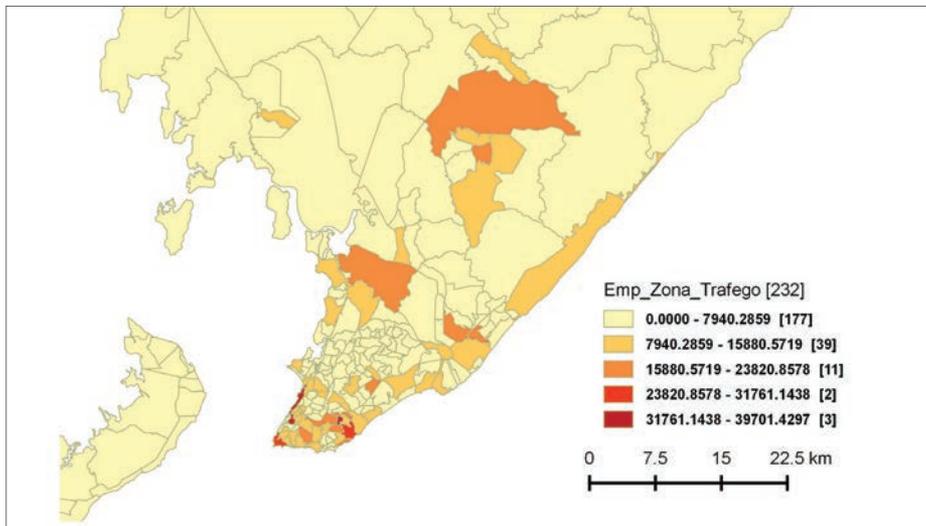
Nessa equação Pop_i representa o total de moradores na origem, Emp_j é o número de empregos ofertados no destino e t_{ij} representa o tempo médio de deslocamento para um par ij . Como pode ser observado, a atração gravitacional é muito sensível ao tempo de viagem, uma vez que ele está elevado ao quadrado. Nota-se que quanto menor o tempo de viagem, maior será o valor da acessibilidade. Adicionalmente, esse fenômeno se amplifica se regiões populosas estão próximas às vagas de emprego, sendo que essa proximidade não é necessariamente espacial, mais bem construída pelo desempenho da rede (rede de transporte coletivo por ônibus, em nosso caso). Por fim, o resultado do indicador para cada zona de origem corresponde ao melhor desempenho de acessibilidade para todas as interações que aquela zona possui. O parâmetro k tem valor igual a 1, já que não há necessidade de conferir peso às interações espaciais.

Para o cálculo do índice de atração gravitacional AG foi preciso extrair da Base de Dados (BAHIA, 2012) as informações referentes aos empregos ofertados e a população na origem. O procedimento é descrito a seguir:

1. Para a extração dos dados de emprego, filtrou-se na planilha intitulada Banco de Viagens apenas as viagens do tipo residência-trabalho, por todos os modos, as quais foram multiplicadas pelo fator de expansão disponibilizado para cada zona. O universo de viagens atraídas com motivo trabalho corresponderá à quantidade total de empregos ofertados na zona destino. Essa operação foi feita em virtude de não dispormos de dados de empregos atualizados e espacializados por zona de tráfego para a RMS (ver Figura 5);

2. A população na origem foi obtida a partir da soma de moradores totais por domicílio, agregados por zona e, então, multiplicados pelo fator de expansão da amostra (ver Figura 6);
3. Para obtenção dos tempos médios de viagem, foram filtradas apenas as viagens do tipo residência-trabalho no pico da manhã, realizadas por ônibus municipal, intermunicipal ou transporte coletivo complementar. Então, efetuou-se a diferença entre a hora de início da viagem no local de origem, com precisão de minutos e hora de término da viagem no local de destino. Em seguida, para cada par i, j , foi realizada uma média dos tempos de deslocamento. Após o tratamento dos dados, o nosso banco tinha 4.086 pares OD distintos;
4. Para cada par de zonas i, j , calculou-se o indicador de acordo com a formulação apresentada na Eq. 4;
5. Para cada zona origem i tomou-se o máximo valor de $AG_{ij} \forall j$ para designar o índice de acessibilidade gravitacional AG_i .

FIGURA 5 – Emprego por Zona de Tráfego, em 2012

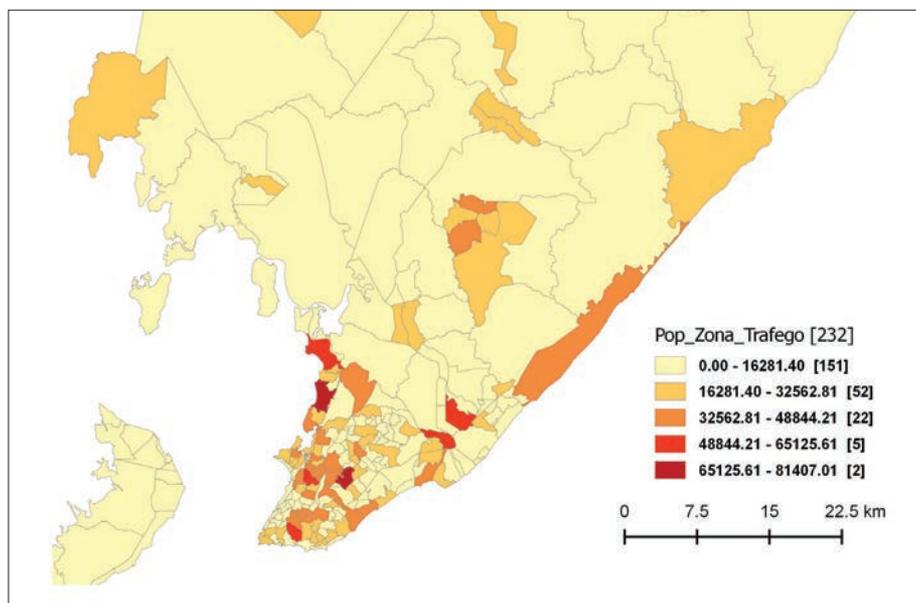


Fonte: elaborado pelos autores com base em Bahia (2012).

Finalmente, foi construído um mapa de acessibilidade a partir do índice, o qual serviu de base para realizar uma análise comparativa com os processos

de ocupação urbana em andamento e as demandas por transporte público, na Região Metropolitana, assim como com o traçado da futura Rede Integrada de Transporte de Alta Capacidade. Como produto dessa análise, será possível identificar as principais condicionantes para o desenvolvimento urbano na Região Metropolitana.

FIGURA 6 – População por Zona de Tráfego, em 2012

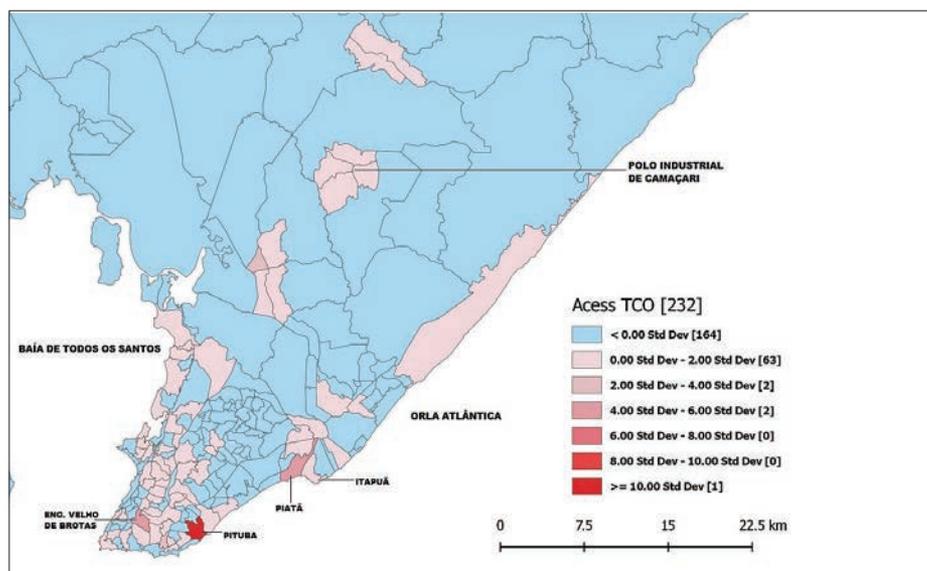


Fonte: elaborado pelos autores com base em Bahia (2012).

Padrões de acessibilidade e demandas por habitação e transporte público

Conforme indicado na metodologia, o produto do cálculo do índice de atração gravitacional *AG* foi espacializado, construindo-se o mapa da acessibilidade gravitacional fornecida pelo transporte público, nas viagens residência-trabalho, no pico da manhã, na RMS, para 2012. Esse mapa possibilita observar a distribuição espacial da acessibilidade e foi classificado tendo por referência o valor médio de acessibilidade, fornecido pelo índice, buscando-se identificar os valores ou localidades que estão acima ou abaixo desse valor (Figura 7).

FIGURA 7 – Acessibilidade gravitacional fornecida pelo transporte público, viagens residência-trabalho, no pico da manhã



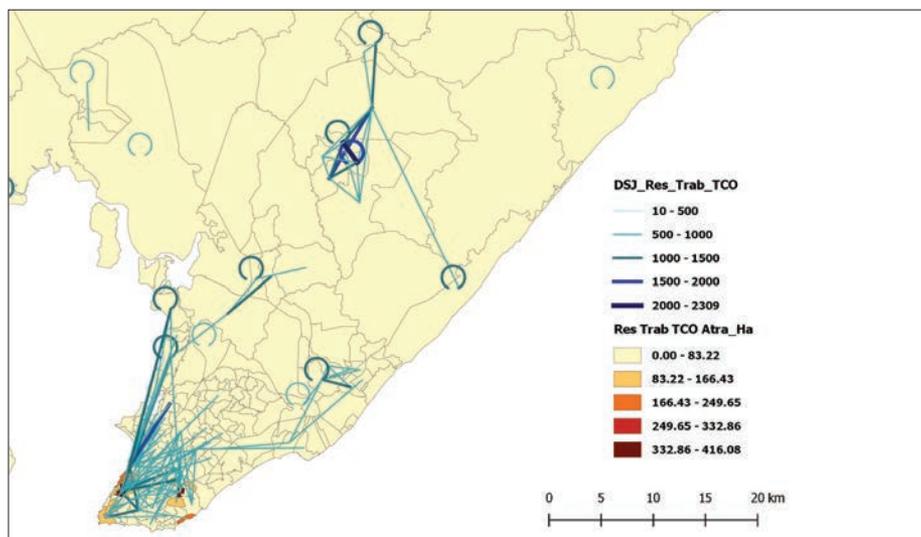
Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bahia (2012).

Pode-se observar em cor azul claro todos os locais com baixa acessibilidade, na metrópole, pois revelaram um índice abaixo da média, no relativo às viagens com motivo trabalho, no pico da manhã, realizadas por transporte público. Consultando o banco de dados, identificou-se que aproximadamente 1.160.000 habitantes moram nestas localidades na RMS, o qual é um valor expressivo. O centro tradicional da cidade (e a sua área de influência) revelou baixa acessibilidade formando um corredor em direção à península do Itapagipe e região suburbana. Adicionalmente, podemos observar que a parte sul da cidade e grande parte da região denominada miolo de Salvador (Cajazeiras, Fazenda Grande, Cabula, Sussuarana e arredores), assim como os bairros próximos da costa Atlântica, tais como, Imbui, Boca do Rio, Pituacu, Jaguaribe, etc. não possuem uma boa acessibilidade pelo transporte público, nas viagens com motivo trabalho. Pode-se observar em cor rosa claro que os núcleos urbanos de Simões Filho, Camaçari e Dias Davila, revelaram uma acessibilidade um pouco acima da média, assim como, os bairros de Coutos, Liberdade, Federação, Pernambues, São Cristóvão e arredores, em Salvador. Conforme foi indicado, esse índice de acessibilidade hierarquizará as regiões populosas que estejam próximas a localidades que concentrem vagas de emprego, sendo que essa proximidade ou acessibilidade não é necessariamente

espacial, mas bem produzida pelo funcionamento da rede de transporte coletivo por ônibus, traduzido no tempo de viagem. Seguindo essa lógica, Pituba, em vermelho intenso, surge isoladamente como o bairro com melhor acessibilidade, por transporte público, na metrópole. Localizada em uma região predominantemente plana, Pituba concentra população e empregos e está próxima de localidades concentradoras de emprego, tais como o subcentro Iguatemi (ver Figura 5). As localidades de Engenho Velho de Brotas (próximo do centro tradicional) e Piatá-Itapoá também se destacam com acessibilidade acima da média.

Entretanto, é importante destacar que a Pituba se caracteriza por ser um bairro de classe média alta, onde predomina o uso do automóvel em relação ao transporte público, ou seja, não é um importante produtor de viagens quotidianas residência-trabalho, por transporte público (ver Figura 4). As maiores demandas de transporte público com motivo trabalho e, por conseguinte, as maiores necessidades por acessibilidade estão localizadas do outro lado da cidade, conforme podemos observar na Figura 8, com as principais linhas de desejo (vínculos espaciais) do transporte público nas viagens residência-trabalho. Esse problema configura um cenário de inequidade social e espacial na metrópole, pois se espera que o transporte público seja eficiente e forneça acessibilidade nas regiões onde se concentram espacialmente as demandas.

FIGURA 8 – Principais linhas de desejo do transporte público, viagens residência-trabalho, no pico da manhã



Fonte: elaborado pelos autores a partir da pesquisa O-D (BAHIA, 2012).

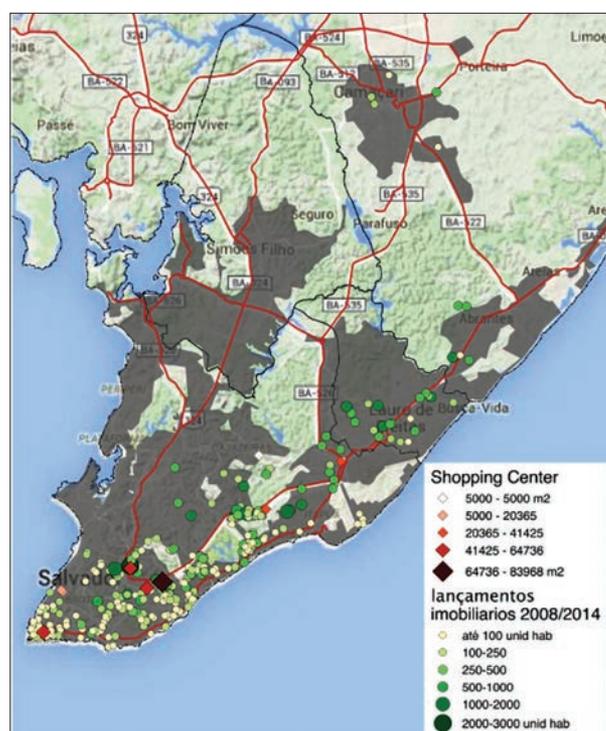
A velocidade média do transporte por ônibus é muito baixa, atualmente, segundo dados do Plano de Mobilidade da Cidade de Salvador – Planmob, recentemente finalizado, a velocidade média do transporte público por ônibus é de 16,5 Km/h (PMS, 2017), podendo se reduzir a 11,6 Km/h se nenhuma ação for efetuada, no cenário de curto prazo. Historicamente, a ineficiência do sistema de transporte público por ônibus, o crescimento alarmante da motorização individual e dos projetos imobiliários fortemente voltados para a cultura do automóvel, assim como a falta de controle urbano (regulação do solo urbano e dos atores), provocaram (e reforçam) a dispersão das atividades urbanas na metrópole, ampliando as distâncias existentes. Os impactos desse padrão de organização territorial, funcionalmente centralizado e simultaneamente disperso, configuram um cenário insustentável.

Nesse contexto, evidenciou-se recentemente um padrão de localização de moradias na região central da RMS, caracterizado por habitações populares do PMCMV, localizadas de forma dispersa. A desarticulação do planejamento público nesse movimento de expansão residencial provocou estruturas monofuncionais e segregadas por não terem sido acompanhadas da devida redistribuição espacial das oportunidades urbanas de emprego, educação, serviços e saúde. (PEREIRA, G.; PEREIRA, M. 2016) Além do aprofundamento dos impactos ambientais, essas moradias estão distantes das duas centralidades e, dado o perfil socioeconômico dos usuários desse programa, fica evidente que a demanda por transporte coletivo crescerá no sentido do miolo de Salvador, Simões Filho e Camaçari (Figura 9). A expansão territorial para áreas periféricas, sem planejamento, ou seja, em regiões sem acessibilidade poderá amplificar as desconomias urbanas existentes.

Contudo, as ocupações residenciais de baixa renda não são as únicas a se dispersar, sem controle urbano, pois em paralelo está em curso na metrópole outro processo de dispersão, submetido à lógica do interesse imobiliário e à cultura do automóvel. Historicamente, as residências de média e alta renda começaram a se afastar do centro, com um padrão de adensamento urbano verticalizado, apesar da perda de mobilidade, em virtude de que as terras desocupadas estão se tornando escassas, notadamente na área nobre de Salvador. Nesse sentido, a localização de novos centros comerciais e empreendimentos imobiliários de alto padrão privilegiam esse eixo de expansão

Em síntese, no processo de dispersão descrito, evidenciam-se dois vetores de expansão, diferenciados socialmente e no modelo de gestão, os quais produzirão o reforço da segregação existente e o aumento dos tempos nas viagens residência-trabalho, para todos os grupos sociais. Pode-se observar que enquanto os projetos do MCMV foram implantados no centro da península e em direção ao norte, os lançamentos de alto padrão se firmam do lado oposto, ao longo da Orla Atlântica, seguindo o eixo da Avenida Paralela e da BA 099 (Estrada do Coco) como pode ser visto nas Figuras 9 e 10. Considerando o mapa de acessibilidade aos empregos, por transporte público, produzido (ver Figura 7), podemos observar que predominantemente, ambas as tipologias habitacionais se consolidam em regiões com baixo índice de acessibilidade.

FIGURA 10 – Distribuição espacial de *shopping centers* e de empreendimentos imobiliários, Salvador, 2008/2014



Fonte: Pereira, G. e Pereira, M. (2016, p. 323).

Padrões de acessibilidade e a Rede Integrada futura

Evidenciam-se desequilíbrios no processo de crescimento urbano e no meio ambiente, os quais impactam a equidade social e espacial da RMS. O uso de indicadores de acessibilidade no processo de planejamento da rede de transportes torna-se fundamental, nesse contexto, pois viabilizará a identificação dos problemas relacionados com os padrões de concentração de atividades (por exemplo, os empregos), na metrópole, assim como as melhorias no traçado da rede e na oferta de transporte público, que possam provocar o reordenamento territorial, desde uma perspectiva integrada de transportes e uso do solo. No planejamento, considera-se fundamental atender às necessidades por viagens, das localidades menos acessíveis, sem necessariamente induzir à produção de novas viagens motorizadas, por conseguinte, os estudos de acessibilidade são estratégicos para a concepção da futura Rede Integrada de Transporte em processo de implantação, na metrópole.

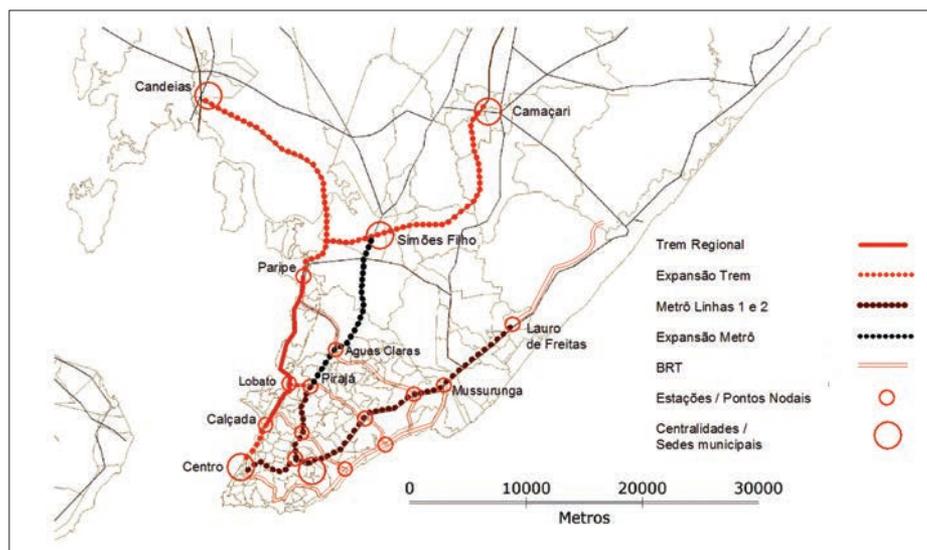
O processo de planejamento da Rede Integrada de Transportes de Alta Capacidade (RITAC) da RMS deve abranger duas escalas fundamentais e complementares: a) a correspondente à macroacessibilidade, definindo os eixos principais, corredores, locais de integração, etc.; e b) a correspondente à microacessibilidade, representada pelas rotas, percursos, infraestruturas e facilidades, para os deslocamentos não motorizados, ou seja, a demanda futura, na procura dos locais de integração, que dependerá do grau de inserção urbana dessas infraestruturas, principalmente em termos espaciais. (DELGADO, 2016)

Em termos de macroacessibilidade a futura Rede Integrada, deverá fornecer um maior grau de conectividade (caminhos e rotas alternativas) aos usuários do sistema, o que poderá ser viabilizado mediante três estratégias complementares:

- a. Ampliação do futuro trem de passageiros (VLT ou trem regional) em direção ao centro da cidade de Salvador, integrando-o ao transporte vertical existente ou às estações de Barroquinha-Lapa, no curto prazo;
- b. Integração do futuro trem de passageiros com as estações propostas para a linha 1 do Metrô; e
- c. Implementação de uma rede de alimentação-distribuição que forneça a transversalidade necessária a essa rede es-

trutural Metrôferroviária, mediante ligações de BRT, consolidando uma malha de transportes de alta capacidade para a RMS.

FIGURA 11 – A Rede integrada de transportes de alta capacidade: conexões possíveis



Fonte: Delgado (2016, p. 367).

Essa estratégia viabilizará uma ampla cobertura para a rede proposta, integrando a metrópole e as suas centralidades existentes, no curto prazo, bem como fornecendo as condições de macroacessibilidade que viabilizarão os processos de valorização dos pontos nodais da Rede Integrada, podendo atrair também atividades urbanas. Na Figura 11 apresentamos uma estrutura preliminar das conexões possíveis, utilizando os traçados de estudos em andamento, tais como a futura Linha 1 do Metrô e sua ligação com o trem de subúrbio. Na figura, podemos observar a importância estrutural de implantar uma ligação da RITAC (ferroviária ou rodoviária) que ligue Lobato com a Estação de Pirajá, considerando a possibilidade iminente de que essa estação esteja integrada a um corredor de BRT. Adicionalmente, deverá ser pensada uma solução de transporte de alta capacidade que interligue a estação de trem de Simões Filho com a estação de Metrô de Águas Claras (ferroviária ou

metroviária), considerando o fato de que esta estação também será integrada a um corredor de BRT.

A coerência do traçado dos eixos de transporte deverá estar articulada com a política urbana da aglomeração metropolitana, portanto, deverá existir uma relação equilibrada entre o *layout* da rede de transporte e os padrões de uso do solo. Nesse contexto, considera-se que o traçado dos eixos de transporte público de alta capacidade deverá atender a três princípios fundamentais:

- a. fornecer uma ampla cobertura na cidade/região, traduzida em caminhos/rotas alternativas: conectividade;
- b. cruzar as áreas mais densas e conectá-las com as regiões centrais; e
- c. distribuir de forma homogênea a acessibilidade, favorecendo a descentralização de atividades. (MERLIN, 1991)

Como produto da análise do mapa da acessibilidade gravitacional fornecida pelo transporte público, nas viagens residência-trabalho, no pico da manhã, na RMS, pode-se observar que a distribuição espacial da acessibilidade, na metrópole, não é homogênea (ver Figura 7). Esse mapa fornece informações importantes para a concepção da lógica funcional da Rede Integrada futura e dos seus elementos, quando comparado com a Figura 11 que descreve os eixos da futura Rede Integrada de Alta Capacidade, em construção, o qual passamos a analisar:

- d. Áreas extensas de grande parte da região denominada miolo de Salvador, ultrapassando as fronteiras do município, em conjunto com bairros próximos da costa Atlântica, possuem indicadores de baixa acessibilidade, esse fenômeno indica o papel estratégico que terão todos os corredores transversais de BRT, na RMS, principalmente Linhas Vermelha e Azul (ver Figura 11), fornecendo acessibilidade, integrados à Rede;
- e. A ampliação do futuro trem de passageiros (VLT ou trem regional) em direção ao centro da cidade de Salvador ou em direção aos municípios ao norte atenderá localidades com baixa acessibilidade, incluindo a sede do município de Candeias;

- f. A expansão da Linha 1 do Metrô, em direção a Simões Filho e a Linha 2 do Metrô, possui um papel estrutural, pois ambas cruzam regiões de baixa acessibilidade na metrópole, podendo atender aos dois vetores de expansão, problemáticos, destacados nesta pesquisa: os projetos do MCMV (território do transporte público) e os lançamentos de alto padrão (território do automóvel) no lado oposto, ao longo da Orla Atlântica, combatendo o padrão de segregação existente.

Condicionantes para o desenvolvimento urbano na Região Metropolitana

Após ter desenvolvido uma avaliação dos padrões de acessibilidade identificados e os seus impactos, realizaremos a seguir um esforço de síntese com o intuito de revelar se realmente a Rede Integrada de Transporte Coletivo de Alta Capacidade, em andamento, poderá provocar mudanças expressivas no desenvolvimento urbano metropolitano e quais as condicionantes nesse processo.

- *Necessidades por acessibilidade versus demandas.* A análise dos indicadores de acessibilidade revelou o baixo desempenho do transporte público, por ônibus, em regiões populosas e de baixa renda, na RMS, ao passo que a maior facilidade de acesso aos empregos esteve concentrada em localidades litorâneas, pertencentes ao território do automóvel, com baixa demanda por transporte público (ver Figuras 4 e 8). Esse cenário parece contraditório e revela a necessidade de alocar a Rede futura e/ou elevar a qualidade do serviço, em regiões com maiores demandas e baixa acessibilidade, tais como o Subúrbio Ferroviário, o Miolo de Salvador e seus relacionamentos com Candeias e Simões Filho. Nesse contexto, a consolidação do Metrô e a implantação do futuro VLT (ou trem regional) terão um papel fundamental. Os investimentos em macro e microacessibilidade deverão ser prioritários nesses eixos, visando mitigar a segregação socioespacial existente e seus impactos, ou seja, um *marketing* a favor da mobilidade sustentável deve ser construído, como política pública, sendo os indicadores de acessibilidade úteis para destacar em quais localidades da RMS devemos recuperar a confiança no transporte público.
- *Necessidades por acessibilidade versus os padrões de ocupação.* As intervenções visando consolidar a expansão metropolitana de-

verão ter como referência o cenário de acessibilidade evidenciado nesse estudo, visando como política pública alocar empreendimentos apenas em locais acessíveis. As condições de acessibilidade deverão orientar os estudos de localização dos empreendimentos imobiliários futuros, públicos ou privados, combatendo a dispersão urbana. Em síntese, padrões de urbanização densos, compactos e diversificados economicamente ao redor das estações de transporte público são sustentáveis e acessíveis. Estudos empíricos em diversas cidades evidenciaram que a construção de estações de transporte de massa em áreas consolidadas, densas, de uso do solo misto ou em locais que concentram emprego promoveram práticas de mobilidade sustentáveis, reduzindo o uso do automóvel, além de favorecer a dinâmica econômica, reforçando a centralidade existente e atraindo novas atividades. (DELGADO, 2016) Apesar de termos um PDDU, observa-se na cidade a falta de regulação municipal do solo urbano e dos atores envolvidos, o qual sempre reforçará a dispersão das atividades urbanas, ampliando as distâncias existentes: uma carência de políticas integradas de transporte e uso do solo, na escala local e metropolitana.

- *Necessidades por acessibilidade versus a futura Rede Integrada.* O cenário construído com dados de 2012 representa o funcionamento da Rede em uma época em que predominava o transporte coletivo por ônibus na metrópole, pois não existiam os projetos de Metrô e trem regional (em implantação), porém, fornece uma visão preliminar da estrutura espacial metropolitana criada pelo ônibus. Atualmente, as intervenções visando a implantação da Rede Integrada deverão acompanhar as necessidades de acessibilidade evidenciadas, criando caminhos alternativos de acesso às centralidades existentes e diversificando escolhas com a intermodalidade, viabilizando, assim, a macroacessibilidade. A acessibilidade fornecida por essa estrutura de relações poderá vir a favorecer a descentralização de atividades, pois espera-se que as estações da Rede Integrada futura sejam intermodais e possam atrair atividades urbanas, constituindo-se, com o tempo, em polos de articulação regional, ou reforçar as centralidades existentes. Devendo-se, para tanto, estudar condições que viabilizem esse modelo, ou seja, as políticas integradas: a) usos do solo diversificados e compactos; b) estudo das densidades e demandas potenciais; c) empreendimentos associados e com serviços complementares à mobilidade; d) novas formas de inserção no mercado de trabalho e/ou apoio ao empreendedorismo local; e) políticas públicas visando a captação da valorização gerada, etc. (DELGADO,

2016) Lamentavelmente, pouco se está fazendo, nesse aspecto, considerando as abordagens adotadas pelos Planos Diretor e da Mobilidade na cidade de Salvador, assim como as limitações legais que enfrenta a concessionária do Metrô para intervir em aspectos urbanísticos vitais para seu crescimento.

- *A gestão da Rede.* Os sistemas metroferroviários são mais utilizados para atender cidades densamente povoadas com distâncias das viagens ao trabalho relativamente longas, por corredores radiais, frequentemente congestionados e orientados para a área central. Devido ao alto custo desses sistemas nas zonas urbanas, o pleno aproveitamento dessas infraestruturas é a chave para garantir o sucesso da maioria dos novos programas. (O'FLAHERTY, 2006) Entretanto, a gestão da futura Rede Integrada de Transporte de Alta Capacidade na RMS é problemática, haja vista que não existe uma gestão unificada ou integração institucional, o que condiciona fortemente a integração física e operacional do Sistema. Será muito difícil, para o usuário final, usufruir a intermodalidade prometida (a qual não se limita à integração ônibus-Metrô) em um cenário que possa vir a favorecer a eventual competição entre os modos, o qual se materializa espacialmente, como pode ser observado na Figura 12. Nessa Figura, extraído do Plan Mob (PMS, 2017), destacamos mediante uma seta a proposta de um corredor de ônibus BRT (Bus Rapid Transit, em cor verde), atualmente iniciando os trabalhos de implantação. Esse corredor configura um empreendimento de grande porte, com obras complementares viárias, de drenagem, etc., que interligará as atuais estações da Lapa e Iguatemi, as quais estruturam as duas centralidades metropolitanas. Podemos avaliar esse empreendimento em várias escalas. Em termos de planejamento, temos dois serviços diferentes, que oferecerão tempos de viagem parecidos, porém unindo a mesma origem-destino. Isso não é conveniente no estágio atual, no qual ainda não temos implantada uma Rede Integrada completa. Ambas as centralidades atraem aproximadamente 60% das viagens com motivo emprego na metrópole, e uma eventual concorrência pela demanda pode vir a ocorrer. Construir a Rede futura nesse cenário configura um problema de gestão. Necessitamos, ao contrário, que os futuros BRTs sejam complementares ao Metrô, alimentem o sistema de maior capacidade, conectando os bairros mais densos. Um princípio fundamental é conectar mediante o transporte público de média-alta capacidade os bairros de maior densidade e de menor renda com o centro da cidade. (MERLIN, 1991)

da mobilidade que coordene as ações dos diversos atores da mobilidade e do desenvolvimento urbano (públicos e privados), harmonizando interesses, visando implementar a futura Rede Integrada da RMS. Portanto, em nível local e metropolitano, espera-se que essa Entidade promova a articulação oportuna dos instrumentos do Estatuto da Cidade e a Lei da Mobilidade, visando produzir políticas de mobilidade sustentável, promovendo a migração dos usuários do automóvel a favor dos modos sustentáveis, ou seja, captando novas demandas para o transporte público em geral, pois a simples construção de infraestruturas não garante a ocorrência da sustentabilidade.

Conclusão

A análise do indicador de acessibilidade gravitacional desenvolvido considerando as informações da pesquisa de mobilidade de 2012 revelou o baixo desempenho do transporte coletivo por ônibus, em regiões populosas e de baixa renda da RMS, ao passo que a maior facilidade de acesso aos empregos está concentrada em localidades litorâneas, pertencentes ao território do automóvel, com baixa demanda por transporte público. O cenário construído com dados de 2012 fornece uma visão preliminar da estrutura espacial metropolitana criada pelo predomínio do sistema rodoviário no transporte público.

Entretanto, a fragmentação socioespacial ocorre em diversas escalas na RMS. Nesse processo, a metrópole expandida e descontínua cria distâncias, configurando um arquipélago urbano, o que é reforçado pelo crescimento da cultura do automóvel. Considerando o cenário atual, as tendências de desenvolvimento e expansão urbana, assim como os padrões de mobilidade associados, o modelo de cidade dispersa poderá vir a se consolidar no futuro próximo, se antes não fizermos intervenções estratégicas em, no mínimo, dois aspectos fundamentais: a) no processo de produção do uso do solo disperso, e b) na lógica atual de implantação da oferta de transporte público de alta capacidade na RMS. Em ambos os cenários, os estudos da acessibilidade aos empregos possuem valor estratégico.

A cidade compacta minimiza distâncias, sempre será mais inteligente, produtiva e solidária. As condições de acessibilidade deverão orientar a localização dos empreendimentos imobiliários futuros, públicos ou privados, visando frear a produção da cidade dispersa. A regulamentação adequada dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos municípios também pode ser

um primeiro passo nessa direção. A lógica de implantação da futura Rede Integrada de Transporte de Alta Capacidade necessita de mudanças estruturais, sendo fundamental fornecer acessibilidade com a nova rede. Portanto, será necessário realizar os estudos das centralidades futuras, dos novos padrões de uso do solo, sustentáveis e complementares à mobilidade, da microacessibilidade às estações, assim como de estratégias de gestão que integrem todos os modos e atores envolvidos no processo. Os planos urbanos e da mobilidade realizados na cidade de Salvador não atingiram esse objetivo. Não realizar essas ações, a curto prazo, condicionará a rede em construção e o seu potencial para induzir mudanças expressivas no desenvolvimento urbano metropolitano. A simples implantação das infraestruturas não garante a ocorrência da mobilidade sustentável.

A construção de consensos que viabilizem um modelo de cidade reconhecido por todos constitui-se na principal barreira para a formulação de políticas integradas, ou seja, para criar as condições para uma cidade e/ou metrópole mais justa e sustentável. Entretanto, apesar de termos um Plano Diretor, observa-se particularmente na cidade de Salvador, a ação eficaz do empreendedorismo urbano, determinando as futuras localizações, redes e funções. A falta de regulação municipal do solo urbano e dos atores envolvidos agrava esse cenário, amplificando a segregação urbana existente, as distâncias e, por conseguinte, a dispersão das atividades urbanas. A inserção dos estudos de acessibilidade no processo de planejamento da rede de transportes, na escala local e metropolitana poderá vir a materializar efetivamente o acesso amplo e democrático ao espaço urbano.

Referências

- ALISEDA, Julián Mora et al. Aplicación de técnicas SIG en la Planificación del Transporte por carretera en Extremadura (España). *Finisterra*, Lisboa, v. 38, n. 75, p. 67-83, 2003.
- BAHIA. Secretaria de Infraestrutura. *Pesquisa de mobilidade na região metropolitana de Salvador – 2012: síntese dos resultados pesquisa de mobilidade na região metropolitana de Salvador*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo demográfico 2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: < <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 7 dez. 2018

CROZET, Yvez; MERCIER, Aurélie; OVTRACHT, Nicolas. Accessibility: a key indicator to assess the past and the future of urban mobility. In: GEUERS, Karst T.; KRIZEK, Kevin J.; REGGIANI, Aura. *Accessibility analysis and transport planning: challenges for Europe and North America*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012.

DAVIDSON, K B. Accessibility in transport/land-use modelling and assessment. *Environment and Planning A*, Canberra, v. 9, p. 1401- 1416, set. 1977.

DELGADO, Juan Pedro Moreno. A rede integrada de transporte de alta capacidade como indutor da descentralização de atividades urbanas na região metropolitana de Salvador. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. *Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina*. Salvador: Edufba, 2016.

DELGADO, Juan Pedro Moreno. Organização social do território e mobilidade urbana. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. *Salvador: transformações na ordem urbana*. Salvador: Letra Capital, 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. IFDM 2015: Índice Firjan de desenvolvimento municipal. Rio de Janeiro, 2015. Anual. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm/2015/files/assets/basic-html/page-1.html>>. Acesso em: 15 dez. 2017

FERRONATTO, Luciana Guadalupe; MICHEL, Fernando Dutra. *Índice de acessibilidade por transporte coletivo*. Porto Alegre: Empresa Pública de Transporte Coletivo, 2007. Disponível em: <<http://www.anpet.org.br/xxviiiianpet/anais/documents/AC165.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

HALDEN, Derek. Integrating Transport in the UK through accessibility planning. In: GEUERS, Karst T.; KRIZEK, Kevin J.; REGGIANI, Aura. *Accessibility analysis and transport planning: challenges for Europe and North America*. Northampton: Edward Elgar, 2012.

- HANDY, Susan. Planning for Accessibility: in theory and in practice. In: HERCE, Manuel. *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Reverté, 2009.
- KRIZEK, Kevin J. *Access to destinations*. Davis: Elsevier, 2005.
- LEÃO, Simone Zarpelon; TURKIENICZ, Benamy. Análise da acessibilidade urbana para o planejamento da urbanização de interesse social. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 14. 2009, Natal. *Anais...* Natal: Inpe, 2009. p. 72-730.
- LUCAS, Karen. A critical assessment of accessibility planning for social inclusion. In: GEUERS, Karst T.; KRIZEK, Kevin J.; REGGIANI, Aura. *Accessibility analysis and transport planning: challenges for Europe and North America*. Northampton: Edward Elgar, 2012.
- MANAUGH, Kevin; EL-GENEIDY, Ahmed. Who benefits from new transportation infrastructure? Using accessibility measures to evaluate social equity in public transportation provision. In: GEUERS, Karst T.; KRIZEK, Kevin J.; REGGIANI, Aura. *Accessibility analysis and transport planning: Challenges for Europe and North America*. Northampton: Edward Elgar, 2012.
- MARTENS, Karel; GOLOUB, Aaron. A justice-theoretic exploration of accessibility measures. In: GEUERS, Karst T.; KRIZEK, Kevin J.; REGGIANI, Aura. *Accessibility analysis and transport planning: challenges for Europe and North America*. Northampton: Edward Elgar, 2012.
- MERLIN, P. *Geographie, economie et planification des transports*. Paris: Presses Universitaires de France, 1991.
- O'FLAHERTY, C. A. *Transport planning and traffic engineering*. Oxford, UK: Elsevier, 2006.
- PEREIRA, Gilberto Corso; PEREIRA, Maria das Graças Gondim dos Santos. Expansão Urbana e Metropolitana de Salvador. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. *Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina*. Salvador: Edufba, 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR – PMS, Terceira Audiência Pública do PlanMob. Salvador, 2017. v. 7. Disponível em: <planmob.salvador.ba.gov.br/images/consulte/planmob/Pages-from-Apresentao_3a-audiencia_v7-pgs-56-109.pdf>. Acesso em: 31 out. 2018.

RODRIGUEZ DÍAZ, Virginia. Medición de la accesibilidad geográfica de la población a los hospitales de alta resolución de andalucía mediante herramientas sig basadas en el análisis de REDFS. *Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de La Información Geográfica: GeoFocus*, España, n. 11, p. 265-292, jul. 2011.

RAIA JÚNIOR, Archimedes Azevedo. *Acessibilidade e mobilidade na estimativa de um índice utilizando redes neurais artificiais e sistemas de informações cartográficas*. 2000. 212 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2000.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; SILVA, Maina Pirajá. A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. *Salvador: transformações na ordem urbana*. Salvador: Letra Capital, 2014.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; SILVA, Maina Pirajá. Governança urbana e governança metropolitana: desafios para o futuro de Salvador e de sua Região Metropolitana. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. *Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina*. Salvador: Edufba, 2016.

VASCONCELLOS, Eduardo A. A crise do planejamento de transportes nos países em desenvolvimento: reavaliando pressupostos e alternativas. *Transportes*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 7-26, 24 abr. 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14295/transportes.v3i2.316>>. Acesso em: 31 out. 2018.

Operações Urbanas Consorciadas e Manifestações de Interesse Privado em Salvador: o regramento da cidade de exceção

Thaís Rebouças

Laila Nazem Mourad

Introdução

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) vêm se consolidando no Brasil como solução para a provisão de serviços e obras públicas, com a justificativa de torná-la mais ágil e melhorar sua qualidade e eficiência.¹ A justificativa mais utilizada (SCHIEFLER, 2013, p. 105-106) para a criação e utilização desse instituto é a possibilidade de integração de quase toda a cadeia de fornecedores em um único contrato com a administração pública (e, por conseguinte, um único processo licitatório), o que reduz o tempo de contratação dos serviços, caso esses sejam por ela contratados, que, sem o recurso das PPPs, os ditos

¹ PPPs são concessões públicas e, portanto, reguladas pela Lei de Concessões (Lei no 8.987/1995), mas seu instituto e modalidades específicas foram regulamentadas apenas em 2004, com a aprovação da Lei no 11.079/2004, que versa exclusivamente sobre o tema.

serviços teriam que ser submetidos a longos processos licitatórios. Numa PPP, a concessionária geralmente passa a ser responsável por todas as contratações necessárias à prestação de serviço dentro do mesmo contrato.

Harvey aponta as PPPs como um importante marco na mudança da gestão urbana, que ele denomina empresariamento urbano, “nas quais as tradicionais reivindicações locais estão integradas com a utilização dos poderes públicos locais para tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de empregos”. (HARVEY, 1996, p. 52) Para o autor, a atividade da PPP é empresarial

precisamente porque ela tem uma concepção e uma execução especulativas e, em consequência disso, sujeita a todas as dificuldades e perigos inerentes aos empreendimentos imobiliários especulativos, os quais se contrapõem aos empreendimentos imobiliários coordenados e racionalmente planejados. (HARVEY, 1996, p. 53)

As PPPs vêm sendo largamente utilizadas em diversos países para a realização de grandes projetos urbanísticos geralmente em áreas em que há uma previsão de retorno financeiro garantido, seja por meio de concessões de operação e gestão de serviços públicos, seja pela emissão de certificados de potencial adicional de construção, que poderão ser usados para o pagamento das obras necessárias à própria operação, como é o caso das OUCs no Brasil. Além da aquisição de potencial construtivo na cidade, as OUCs se caracterizam pela flexibilização de normas urbanísticas incidentes no território, permitindo, inclusive, a regularização de construções já edificadas em desconformidade com as regras de ordenamento do território.

Mais recentemente, surge o instituto da MIP, que consiste na apresentação de projetos urbanos ao poder público por livre demanda da iniciativa privada. Com isso, as empresas imobiliárias ficam habilitadas a apresentar propostas de redefinição de áreas. Esse instituto amplia as possibilidades de aferição de lucros imobiliários por parte da iniciativa privada e também o poder de definição do desenvolvimento ou gentrificação de territórios na cidade. Esse instituto foi regulamentado em Salvador no ano de 2013 e já possui estudos em andamento, alguns deles em áreas onde também incidem as OUCs, ou seja, onde há a possibilidade de flexibilização das normas urbanísticas vigentes.

Esses instrumentos são instituídos no quadro normativo de Salvador anos após a tentativa de aprovação e execução de um pacote de projetos urbanos para

a cidade, intitulado Salvador Capital Mundial, doado por fundações e escritórios de engenharia e arquitetura. Dentro desse “pacote” encontravam-se 22 projetos, em diferentes escalas de impacto, e todos tinham em comum uma melhor apresentação da cidade para turistas que visitariam Salvador por ocasião da Copa do Mundo FIFA de 2014, na qual a cidade sediaria alguns jogos. O ato da doação dos projetos e seu acolhimento imediato por parte da gestão municipal, seguido da publicação de decretos de utilidade pública com fins de desapropriação de algumas áreas, geraram uma grande repercussão negativa e as reações de resistência da população nas áreas atingidas, o que ocasionou a retirada de alguns desses projetos pelos seus propositores (CORREIO, 2010) e a revogação de decretos de desapropriação de algumas áreas da cidade. No entanto, muitos desses projetos voltaram à agenda do Executivo Municipal e foram aprovados no PDDU/2016, alguns como projetos isolados e outros tantos passam a ter maior possibilidade de execução, por se encontrarem nas áreas demarcadas como OUCs.

As discussões e análises sobre as OUCs e as MIPs às quais o presente artigo se propõe têm em mente os impactos na cidade do principal objetivo das PPPs, que é, conforme elucidou Harvey (1996, p. 53), “político e econômico imediato (se bem que, de forma nenhuma exclusivo)”, visando “muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico por meio de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico”. Os institutos em discussão, como tentaremos mostrar, são adotados com o discurso oficial de conferir agilidade e qualidade técnica às PPPs, mas na prática legalizam o absurdo, nesta análise ilustrado pelo projeto Salvador Capital Mundial, ampliando as possibilidades de atuação do setor privado na produção do espaço urbano.

O absurdo: Salvador Capital Mundial

Em janeiro de 2010, a Prefeitura de Salvador anunciou um pacote com 22 projetos com o discurso de transformar a cidade numa capital moderna, turística e cultural. Com a justificativa de que há décadas não recebia investimentos estruturantes e que era preciso prepará-la para a Copa do Mundo FIFA de Futebol de 2014, Salvador era apresentada oficialmente como um negócio rentável, uma vez que ofertava investimentos públicos suficientes para a viabilização de lucros imobiliários. Apesar de, na época, a Prefeitura omitir a origem dos projetos, mais tarde se descobriu que a Fundação Baía Viva,

organização privada gerida por empresários do setor imobiliário (AZEVEDO, 2010),² foi uma das entidades doadoras, tendo contratado escritórios de arquitetura locais e nacionais para sua elaboração. Apesar de os projetos terem sido doados pela iniciativa privada, sua execução e implementação previam a utilização de recursos públicos das três esferas de governo.

Por não constarem no planejamento urbano vigente (PDDU/2008) e por não ter havido qualquer discussão sobre a localização ou a escolha desses investimentos, entidades como o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) e Instituto dos Arquitetos do Brasil na Bahia (IAB-BA) se posicionaram contra o ato de doação e contra diversos projetos, distribuídos de forma fragmentada na cidade, sem vinculação com o planejamento urbano e, em muitos casos, evidenciando a valorização de áreas específicas e de interesse do setor imobiliário. Os projetos propostos concentravam sua localização na Avenida Paralela, Orla Atlântica, Cidade Baixa, Fonte Nova e Centro Antigo de Salvador e possuíam características distintas, sendo projetos viários e de transportes ou requalificação de grandes áreas e conjuntos de bairros para o turismo. Mas todos os projetos tinham em comum a viabilização de investimentos privados e dos lucros imobiliários decorrentes da valorização das áreas.

Os projetos viários e de transporte incluíam a implantação de 59 km de novas vias, além da duplicação de outros 33 km já existentes. (NASCIMENTO; SANTOS, 2011) Dentre esses, os principais projetos são os da Via Atlântica e da Linha Viva, propostas com o objetivo de desafogar o trânsito da Avenida Paralela, servindo exclusivamente ao transporte individual motorizado. Por se caracterizarem como vias expressas, nestas seria inviável a construção de corredores de transporte coletivo, o que é um dos motivos pelos quais sua implantação vem sendo questionada por meio de ações da sociedade civil. Também aparecem no rol de projetos a modernização do Trem do Subúrbio, a revitalização do Plano Inclinado, a complementação da Linha Lapa-Pirajá do Metrô e a implantação do sistema BRT, com previsão inicial de 135 km, que se chamaria TransMetrópole.³

2 Segundo reportagem do jornal A Tarde, entre os empresários da Fundação Baía Viva estão Francisco Bastos e Carlos Seabra Suarez, sendo este último "ao mesmo tempo, presidente do Conselho Curador da Baía Viva e proprietário da Patrimonial Saraíba Ltda., uma, dentre outras empresas dele, que detém terrenos e empreendimentos na Avenida Luís Viana Filho (Paralela), como o Residencial Greenville". (AZEVEDO, 2010)

3 Na primeira fase, seriam 36 km de vias segregadas para ônibus, nas avenidas Paralela, ACM, Juracy Magalhães, Barros Reis e Vasco da Gama. Numa segunda etapa, 44 km de vias nas avenidas Jorge Amado/Edgar Santos, Pinto de Aguiar/São Rafael, Gal Costa, Dorival Caymmi/São Cristóvão e Barroquinha/Sete Portas/Heitor Dias. Posteriormente, mais 55 km de vias (denominado Rota Fluida) serão implantadas

O pacote incluía ainda reformas na Orla Atlântica de Salvador – nas localidades de Jardim de Alah, Aeroclube, Boca do Rio, Parque de Pituçu, Rio Jaguaribe, Praia de Piatã, Praia de Placaford, Praia de Itapuã, Barra e Ondina – além de projetos mais pontuais, como um *masterplan* para a Fonte Nova, o Projeto Cajazeiras Golf Clube, Praia do Flamengo, Vila Brandão, na Ladeira da Barra, Feira de São Joaquim, Vetor Expansão Oeste, Imbuí, Aeroporto e de criação do Parque das Dunas e do Parque Tecnológico.

Vinculados a esses projetos, a Prefeitura decretou como de utilidade pública para fins de desapropriação, de uma só vez, 4,6 milhões de metros quadrados da cidade em áreas relacionadas a projetos do Salvador Capital Mundial. Questionada pelo Ministério Público da Bahia e após pressões de diversos setores da sociedade, especialmente de movimentos sociais, a Fundação Baía Viva retirou a doação dos projetos da Cidade Baixa. Alguns projetos pontuais ou naquele momento menos polêmicos, como a reforma da Barra, Ondina, e de demais trechos da Orla Atlântica foram executados anos mais tarde pela Prefeitura, mas os projetos de maior porte e, conseqüentemente, de maior impacto sobre a cidade não conseguiram ser viabilizadas por falta de lastro legal. Tentativas de edição de um novo Plano Diretor e uma nova Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo foram feitas pela Prefeitura nos anos de 2011 e 2012, mas sua judicialização deixou esses projetos de fora.⁴ Apenas em 2016, com a aprovação de novos textos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, alguns desses projetos foram aprovados pela Câmara Municipal.

As MIPs – surgimento e utilização

Alguns anos antes da aprovação do PDDU/2016, a Prefeitura de Salvador regulamentou dois novos institutos que vêm se configurando como novos instrumentos de planejamento e ação da iniciativa privada em territórios

com propostas de adequação viária para dar maior fluidez à circulação dos ônibus e ao tráfego de veículos em geral, abrangendo as avenidas Silveira Martins, Afrânio Peixoto (Suburbana), Orla Marítima, Aliomar Baleeiro (E.V.A.) e São Caetano, entre outras avenidas. Está prevista também a extensão ao município de Lauro de Freitas, apoiada nos 9 km iniciais da Estrada do Coco (BA-099), e ao Aeroporto Internacional. (SALVADOR..., 2010)

4 Nos últimos 15 anos, Salvador aprovou quatro diferentes planos diretores para o desenvolvimento urbano do município. Mais informações sobre a história recente do PDDU de Salvador pode ser lida em 2016.

urbanos:⁵ o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) (BAHIA, 2013b) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP). (BAHIA, 2013c) A MIP⁶ consiste na apresentação de estudos e propostas de modelagem de PPPs em áreas selecionadas pela própria iniciativa privada⁷ e seu objetivo, expresso na regulamentação municipal, é

[...] permitir a potenciais interessados a possibilidade de apresentar projetos, estudos, investigações ou levantamentos para estruturação de concessão comum, administrativa ou patrocinada, de permissão, de operação urbana consorciada ou quaisquer outros modelos contratuais para a Administração Pública direta e indireta do Município do Salvador (BAHIA, 2013)

Em julho de 2013, dois meses após a regulamentação da MIP em Salvador, foi veiculada em diversos canais de comunicação a notícia de que a Prefeitura havia autorizado a elaboração de estudos técnicos pela Odebrecht para implementação de projetos destinados à requalificação urbanística de áreas no centro antigo, península de Itapagipe e Orla Atlântica.⁸

Segundo o Decreto municipal no 23.935/2013, a MIP, os prazos para elaboração dos estudos é indicado pelo próprio proponente (Art. 3º, II), devendo o Conselho Gestor de Concessões deliberar sobre o prazo para sua conclusão (Art. 3º, § 2º). No caso da MIP da Odebrecht, o prazo anunciado para a entrega dos estudos era em abril de 2014, porém, em fevereiro de 2015 foi veiculada a notícia de que o prazo de entrega desses projetos estaria suspenso até a aprovação do PDDU e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS).

Ao que parece, no caso das MIPs da Odebrecht, com uma única “cane-tada”, a administração municipal delegou à iniciativa privada os rumos dos investimentos públicos e da definição de projetos de grande impacto em três

5 A regulamentação da MIP foi realizada no município de Salvador antes de ela ser regulamentada no nível federal, que o fez por meio do Decreto Federal no 8.428/2015.

6 A MIP é inspirada pelo instituto inglês *Unsolicited Proposals*, que, embora semelhante ao PMI e ao *Expressions of Interest*, diferencia-se “pelo fato de que a manifestação de interesse é apresentada prévia e diretamente pelo particular, que provoca a Administração Pública, que se mantinha inerte até então, a se manifestar sobre a sua proposta de parceria público-privada, visando à solução de alguma necessidade pública”. (SCHIEFLER, 2013, p. 345-346)

7 Diferente do PMI, não está vinculado a uma solicitação oficial da administração pública, podendo ser apresentado por iniciativa do próprio ente privado.

8 Essa proposta foi formalmente aceita pela Resolução no 001/2013 do Conselho Gestor de Concessões.

grandes áreas de substantiva importância para a cidade. Esses projetos foram elaborados sem conhecimento ou participação dos habitantes da cidade e, a despeito de todas as manifestações contrárias às OUCs em Audiências Públicas, foi aprovada e aguarda implementação no PDDU/2016.

O escritório de arquitetura e urbanismo VIGLIECCA&ASSOC apresenta a MIP Salvador (Figuras 1 e 2) da seguinte forma:

Plano Urbanístico para as áreas da Península de Itapagipe, Centro Antigo e Orla Atlântica de Salvador está estruturado como instrumento inicial do processo de planejamento nessa região. O Plano elaborado é integrador do conceito geral de ação e intervenção sobre o território nos mais diversos aspectos – urbanístico, econômico e ambiental – e foi elaborado de maneira integrada com os modelos econômico–financeiro e jurídico, servindo como orientador do desenvolvimento urbano dessa região que se apresenta como a principal centralidade da cidade. As diversas ações e intervenções contidas no Plano associam propostas relativas à estrutura pública e a cenários de transformação do uso e aproveitamento do solo privado, de maneira integrada, com potencial para gerar ganhos coletivos para toda a cidade de Salvador. (VIGLIECCA&ASSOC., [20--?])

FIGURA 1 – Projetos MIP SALVADOR



Fonte: Vigliecca&Assoc (2014, p. 1).

FIGURA 2 – Projetos MIP SALVADOR



Fonte: *Vigliecca&Assoc (2014, p. 1).*

A utilização das MIPs e a legalização da apresentação espontânea de projetos pela iniciativa privada (projetos de sua prioridade e em áreas do seu interesse), sem a solicitação prévia do poder público, abre um espaço sem precedentes para a definição de localização de investimentos pelo setor privado com vistas ao atendimento apenas dos seus próprios interesses, não obstante o fato de que essa definição cabe ao poder público e deve ser consubstanciada no interesse comum. A possibilidade de provocar o poder público indicando uma área (de interesse próprio) reduz sobremaneira a concorrência pública, uma vez que a empresa que apresenta a MIP já se encontra em condição de vantagem em relação às demais, justamente por ter selecionado o local de intervenção e possivelmente ter adiantados os estudos sobre a área. Assim, com as MIPs, a ação de doação de projetos por entes privados passa a ser regulamentada e deixa de ser considerada absurda, como aconteceu com os projetos doados no Salvador Capital Mundial. E, como veremos mais adiante, a regulamentação do instrumento da Operação Urbana Consorciada no PDDU/2016 se mostra como um passo adiante na atuação do poder público frente ao atendimento dos interesses de grandes empresas imobiliárias.

As Operações Urbanas Consorciadas – OUCs

As Operações Urbanas começaram a surgir no Brasil como instrumentos de Políticas Urbanas em planos diretores na década de 1980 e a ser implantadas a partir da década de 1990, tendo seus primeiros casos considerados exitosos na cidade de São Paulo, sendo apresentado pelos seus propositores como, nas palavras de Fix, uma fórmula mágica⁹ para investimento nas cidades em tempos de crise econômica (especialmente fiscal e das gestões públicas). Consistiam em PPPs com o objetivo de recuperar/renovar/reabilitar, por meio de investimentos públicos e privados, áreas delimitadas nas cidades, tendo como uma das principais premissas (que deveriam garantir sua viabilidade econômica) gerar receitas tanto para a gestão municipal quanto para os investidores, com base no conceito de solo criado, viabilizando o pagamento de certificados de potencial adicional de construção.

O Estatuto da Cidade regulamentou em 2001 a utilização desse instrumento em todo o território nacional, condicionando-o à sua demarcação no Plano Diretor. Sua utilização foi ampliada pelas municipalidades a partir desse marco legal, contribuindo para sua consolidação como instrumento de viabilização de projetos e investimentos em parcelas consideráveis dos territórios urbanos (áreas urbanas centrais, áreas lindeiras a grandes avenidas, novas centralidades a serem consolidadas, entre outros). O texto do Estatuto da Cidade define a OUC como

o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. (BRASIL, 2001)

O regulamento das OUCs tenta conferir protagonismo às ações das gestões municipais como orquestradoras do processo e tenta amarrar o processo à

9 As operações guardam semelhanças com modelos estrangeiros, como os chamados Business Improvement Districts, por exemplo, que surgiram nos EUA a partir dos anos 1970. São distritos comerciais que se organizam de modo a cobrar de si mesmos, voluntariamente, taxas para a manutenção e a melhoria de áreas públicas e, desse modo, assumir o controle sobre elas. [...] As cidades norte-americanas haviam encontrado uma fórmula mágica. O planejamento deixou de controlar o crescimento urbano, passando a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. (FIX, 2003, p. 3-4)

participação de todos os envolvidos, por meio de um procedimento específico de controle da operação, que deverá ser partilhado com representação da sociedade civil. Essa forma de controle é parte do conteúdo mínimo do plano da OUC que prevê, entre outros aspectos, “atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação”, bem como “contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados”. (BRASIL, 2001)

Outra característica importante das OUCs é que elas preveem que, nos territórios onde forem demarcadas, poderão ser realizadas a “regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente” e a “modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente”. (BRASIL, 2001) Essas alterações aparecem como chamariz para investidores privados, que veem na área assim definidas possibilidades de retorno dos seus investimentos, seja na forma de valorização da terra, que poderá ocorrer apenas pela mudança de índices e potenciais construtivos, seja no pagamento pelo poder público pelos seus investimentos em certificados de potencial construtivo daquela área que, com investimentos garantidos, será fatalmente valorizada.

Esses são, pois, os principais atrativos (irresistíveis, diga-se) para a iniciativa privada investir em OUCs: os lucros que serão adquiridos com a valorização imobiliária dos seus certificados de potenciais construtivos adquiridos como pagamento pelo poder público. Além disso, os empreendedores terão a garantia de que serão realizadas as obras em infraestrutura e melhoramentos necessárias à valorização da área e, conseqüentemente, dos seus certificados.

No entanto, o que parecia um grande benefício para todos, quando olhado de perto converte-se em um instrumento de garantia de lucros imobiliários para seletos grupos de empreendedores do ramo. Em análise sobre as OUCs realizadas na cidade de São Paulo até o início dos anos 2000, Fix (2003, p. 10-11) alerta, entre outros aspectos, que

essa festejada ‘nova’ forma de relação entre Estado e capital contribui, pois, para que uma parcela do fundo público seja transferida para o setor privado, por meio do reinvestimento dos recursos arrecadados na mesma região, além dos ganhos proporcionados pela valorização promovida por investimentos estatais numa área em que os imóveis são cada vez mais sofisticados, com ‘padrões internacionais de qualidade’, enquanto o restante da cidade torna-se cada vez mais precário.

As OUCs, concebidas na lógica da concertação público-privada, têm como principal característica a produção de espaços da cidade com ampla flexibilidade para a implantação de espaços corporativos, onde as normas urbanas não precisam seguir as Leis de Uso e Ordenamento do Solo e o Plano Diretor, sendo negociadas caso a caso, garantindo uma confortável margem de acumulação às corporações. Elas têm se apresentado como uma nova estratégia entre os promotores imobiliários, o setor financeiro e o poder público a elas associado, potencializando a ideia de cidades como empresas individuais que concorrem num mercado global. (VAINER, 2009a) Nesse contexto, avolumam-se empreendimentos marcados por sua grande escala e pela posição de força de seus propositores, corporações poderosas tanto do ponto de vista do investimento quanto da decorrente influência frente ao poder público por seu papel fundante nas lógicas de acumulação contemporâneas.

O instrumento da OUC e sua utilização no Brasil remetem ao que Carlos Vainer chamou de cidade de exceção, que se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano onde os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências “livres de burocracia e controle político”. (VAINER, 2011, p. 10) Nesse sentido, OUCs se configuram como territórios de exceção, onde as normas vigentes para o resto da cidade deixariam de ser aplicadas para dar lugar a normas específicas, selecionadas a dedo pelas empresas imobiliárias, visando seu próprio lucro e o sucesso do seu investimento.

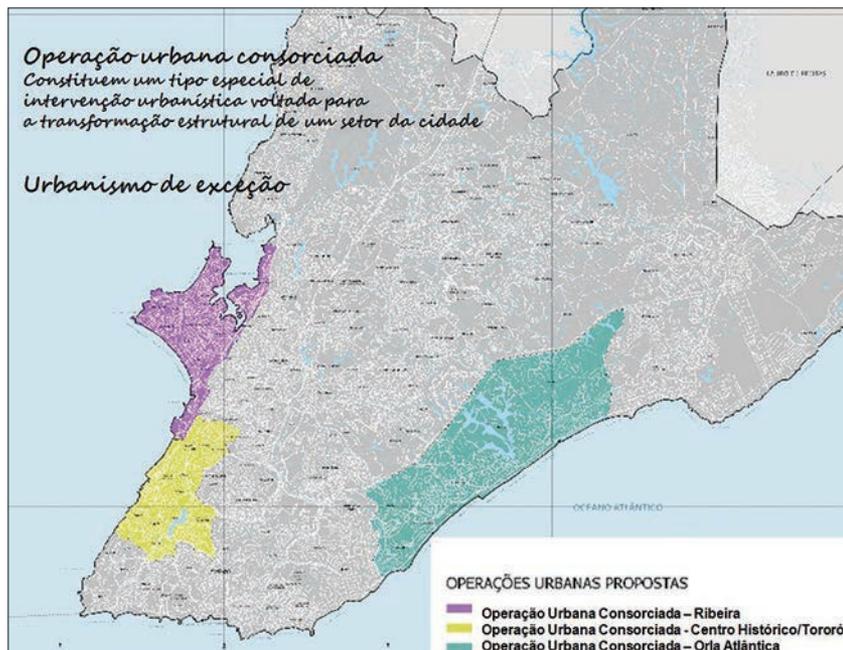
Os casos que trataremos como ilustração às afirmações acima expostas referem-se às OUCs demarcadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, aprovado em junho de 2016, que demarca três OUCs que, juntas, englobam pelo menos 35 bairros,¹⁰ perfazendo uma área aproximada de 3.840 ha de tecido urbano, onde, segundo o Censo IBGE 2010, viviam cerca 387.964 pessoas.

AS OUCs demarcadas no PDDU/2106 são denominadas OUC Ribeira, OUC Centro Histórico/Tororó e OUC Orla Atlântica, mas, apenas olhando para o mapa apresentado na Figura 3, é possível perceber que se trata de muito mais que quatro bairros, como os nomes sugerem. Cada OUC engloba conjuntos

10 Número de bairros obtidos com referência na publicação “O Caminho das Águas em Salvador: Bacias Hidrográficas, Bairros e Fontes”. (SANTOS et al., 2010)

de bairros que não necessariamente têm uma relação direta e que possuem perfis geográficos e socioeconômicos muitas vezes bastante distintos entre si.

FIGURA 3 – Operações Urbanas Consorciadas demarcadas no PDDU/2016



Fonte: Mourad (2016), com base na Lei do PDDU/2016.

A OUC – Orla Atlântica, apesar de ser a menos densa em termos de população, apresenta a maior área, com aproximadamente 2.000 ha, envolvendo nove bairros e cerca de 113.166 habitantes. Nela se concentram as Macrozonas de Requalificação da Borda Atlântica e de Conservação Ambiental, e mesmo ambas definindo como estratégia a conservação de áreas verdes, como o Parque de Pityuçu e o Parque do Vale Encantado, o PDDU aprovou a construção de uma via urbana que pretende cortar os dois parques no meio (Figura 4), atingindo nascentes de água, como no caso do Parque do Vale Encantado.

FIGURA 4 – Projeção da ponte sobre o Parque de Pituvaçu, parte do projeto da Via Atlântica



Fonte: Oliveira (2014).

O projeto da Via Atlântica também faz parte do já citado pacote de projetos oferecidos pela iniciativa privada à gestão municipal, no âmbito da proposta da Salvador Capital Mundial e visa claramente a valorização imobiliária dessas áreas. A criação de normas específicas de uso e ocupação do solo, bem como de índices de ocupação e de coeficientes de aproveitamento, poderá contribuir para ainda maiores desmatamento e adensamento de edificações dessas áreas.

A OUC – Ribeira se refere, na verdade, a uma região conhecida como península de Itapagipe, com uma área de cerca de 840 ha, onde encontra-se uma população 178.818 moradores em 13 bairros diferentes.

A poligonal dessa OUC um trecho de um conjunto de projetos doados pela iniciativa privada dentro do pacote Salvador Capital Mundial. Esse projeto é o Nova Cidade Baixa (Figura, 5), que propõe a requalificação urbana, ambiental e paisagística do trecho entre o Campo Grande e a Ribeira, e seu objetivo principal é a abertura da frente marítima da cidade para investimentos privados.

FIGURA 5 – Proposta do Masterplan Nova Cidade Baixa

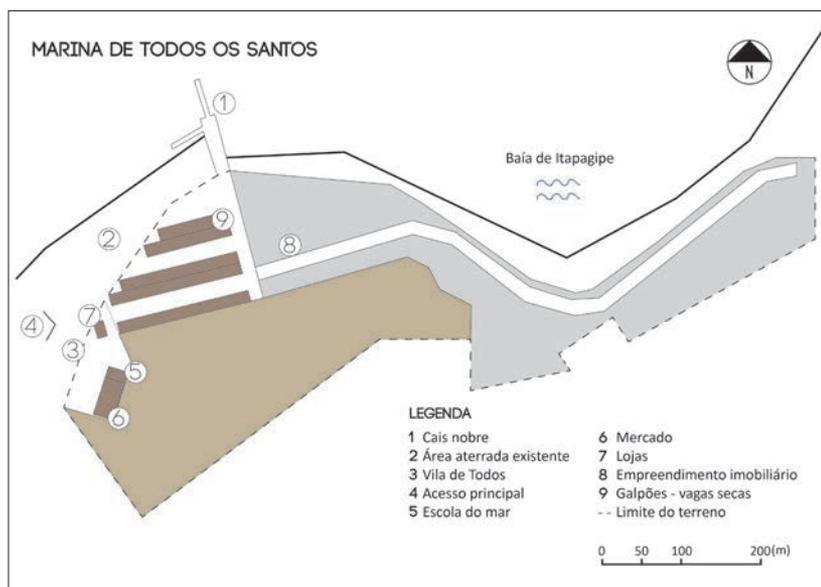


Fonte: Brasil... (2017).

Outro projeto já previsto para a OUC Ribeira é o do Complexo Turístico denominado Marina de Todos os Santos, com uma área 134 mil m² na orla no Lobato, onde estão localizadas as ruínas de uma antiga fábrica de óleo de mamona. O projeto inclui um complexo náutico cultural e turístico (Figura 6), composto de 50 vagas para as embarcações no píer, além de 500 vagas secas em edifícios de três andares construídos no lugar dos quatro galpões antigos já existentes, além de lojas e restaurantes.

Um dos elementos que chamam a atenção no projeto é a construção da Vila de Todos, que seria um espaço de convivência entre a “comunidade local” e os “frequentadores da marina”. No texto, declara-se ainda que: “Desde o início, não queríamos levantar muros que separassem a comunidade do complexo. A Vila de Todos vai ser essa passagem da comunidade e da marina. Vai haver congregação, não segregação”. (BORGES, 2016, p. 3) Isso se afirma a despeito da inserção de um equipamento dessa natureza em uma das áreas mais vulneráveis do município em termos socioeconômicos. A demarcação dessa área como OUC, território de exceção normativa, e a delegação do seu planejamento e definição de projetos à iniciativa privada oferecem possibilidades de criação de um quadro normativo legal ideal para os projetos privados.

FIGURA 6 – Planta do projeto Marina de Todos os Santos



Fonte: Borges (2016, p. 1).

A OUC – Centro Histórico/Tororó apresenta uma composição mais complexa de projetos da iniciativa privada. Trata-se de uma área de cerca de 1.000 ha envolvendo 13 bairros e uma população de 95.980 pessoas residentes, com considerável sobreposição de projetos, desapropriações e com a busca pelos governos estadual e municipal por novas parceiras público-privadas. Empresas têm adquirido imóveis e delimitado áreas de intervenção em tecido urbano edificado, especialmente no perímetro do Centro Antigo de Salvador, onde a escala da intervenção é nitidamente outra: não se trata mais de um imóvel, mas de um perímetro urbano que envolve o bairro e/ou ruas inteiras. É uma ação corporativa radical, de ressignificação da área central patrimonializada para o interesse corporativo, ligado sobretudo à economia do turismo e ao imobiliário. Os projetos mais significativos são: o Cluster Santa Teresa, o LGR Empreendimentos Santo Antônio Além do Carmo e mais recentemente o Bahia District, na Rua Chile.

O empreendimento Bahia District, na Rua Chile, inspirado no Meatpacking District de Nova York (Figuras 7 e 8), pertence à empresa Fera

Empreendimentos,¹¹ que adquiriu em 2015 o Empresarial Tesouro, o Palace Hotel e outros 122 imóveis nos arredores da Rua Chile. O empresário Antônio Massafra, intitulado como “o novo dono da rua” pelas mídias locais, pretende fazer da Rua Chile um novo bairro, com hotéis, galerias e muita atividade turística.

FIGURAS 7 e 8 – Projeto Fera Empreendimento na Rua Chile e Meatpacking District de NY



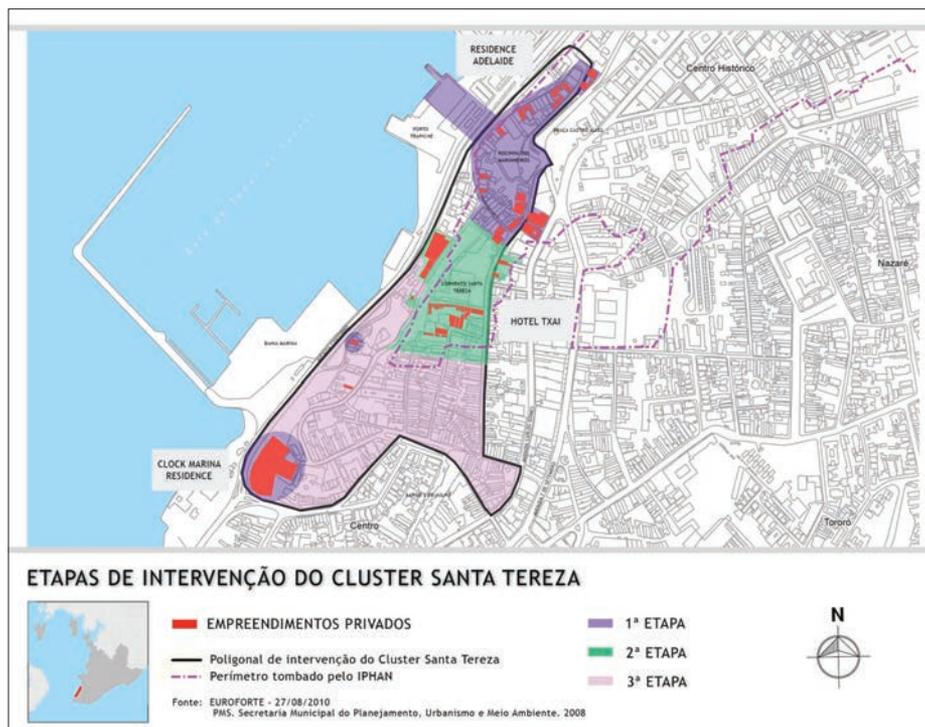
Fonte: Instagram, 2016.

O empreendimento Cluster Santa Tereza (Figura 9), capitaneado pelas empresas Eurofort Patrimonial e RFM Participações em 2007, e recentemente pela Brazil Hospitality Group/BHG, envolve uma área de 15 hectares, recortando parte da poligonal tombada do centro, ao sul. (MOURAD, 2011) Misturam-se monumentos, espaços já arruinados e espaços de grande vitalidade de uso, com pequeno comércio, feira permanente e serviços de caráter central, ocupados por população de rendas média e baixa.

Esse mesmo processo vem ocorrendo na porção norte do perímetro tombado, com características semelhantes. Um grande grupo empresarial, oriundo da execução e gestão de *shopping centers*, é responsável pela implantação do LGR Empreendimentos Santo Antônio Além do Carmo. A ideia de shopping a céu aberto se repete, com atividades comerciais e de serviços que, totalmente diferenciado de todos os já vistos no Brasil, vai revitalizar a região.

¹¹ Fundada em 2005, a Prima Empreendimentos Inovadora é uma incorporadora voltada para o desenvolvimento turístico e o imobiliário.

FIGURA 9 – O Cluster Santa Tereza



Fonte: Mourad (2011, p. 109).

Além dos projetos privados, os poderes públicos (tanto o executivo estadual como o municipal) têm elaborado e implementado diversas intervenções para o Centro Antigo, muitas delas voltadas ao desenvolvimento de projetos privados. Exemplos desse tipo de intervenção são o Fundo de Investimento Imobiliário (FII), em elaboração pelo Governo do Estado da Bahia, o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação (PIDI) e o Programa Revitalizar, ambos elaborados pela Prefeitura. O FII consiste na disposição de casarões históricos em um fundo de ativos imobiliários onde investidores, ao adquirir tais ativos, gerarão recursos aos cofres públicos suficientes para a recuperação do Centro Antigo. Dezenas de imóveis (vazios e ocupados) estão em processo de desapropriação para integrar o FII, mas não há informações sobre os custos gerados por essas desapropriações e se o que se pretende arrecadar de receita com a financeirização desses imóveis vai mesmo gerar recursos necessários para cobrir os gastos com as desapropriações e realizar investimentos de recuperação da área. O governo do estado se nega a discutir

publicamente a proposta do FII e muitos moradores de imóveis em desapropriação estão sofrendo risco de expulsão.

Mais recentemente, o executivo municipal lançou o edital do PIDI Vila Cultural da Barroquinha, que oferece incentivos fiscais a empreendedores interessados em investir em comércios e serviços vinculados às atividades de lazer e turismo. Em abril de 2017, a Prefeitura aprovou o Programa Revitalizar, também focado em incentivos fiscais (isenção de IPTU e ITIV e redução de ISS de serviços vinculados a atividades criativas, entretenimento, turismo e marinas), além de regulamentar o instrumento do IPTU Progressivo no Tempo no Centro Antigo, instituído nacionalmente pelo Estatuto da Cidade, que permite ao poder público sobretaxar aqueles imóveis que não estiverem cumprindo sua função social, isto é, que estiverem sendo subaproveitados em áreas que possuam infraestrutura. O objetivo desse programa é incentivar os proprietários a recuperar seus imóveis e atrair novas atividades para o centro, mas essas ações deixam de fora seus atuais moradores, em sua maioria inquilinos e ocupantes, além de não oferecer incentivos aos comerciantes populares que já desenvolvem atividades no local. Movimentos sociais organizados exigiram a retirada do projeto da pauta da Câmara, para que ele pudesse ser discutido e construído com seus moradores e comerciantes, mas seus pedidos foram negados tanto pelo executivo como pelo legislativo municipais.

Conclusão

As OUCs e as MIPs vêm se configurando como instrumentos de planejamento urbano do capital imobiliário. As OUCs, com sua permissibilidade sem limites de parâmetros e demais normas urbanísticas para a produção do espaço, têm se constituído em sinônimos de lucros garantidos para a iniciativa privada e para o exercício da sua criatividade e empreendedorismo. Elas são legitimadas como parcerias-soluções para as crises fiscal e econômica/política, garantindo a realização de obras e colocando o Estado no papel de mero promotor-regulador dos investimentos em infraestrutura necessários à realização do capital imobiliário.

No contexto de aprofundamento da crise democrática e diante dos numerosos exemplos de implementação de OUCs excludentes no Brasil, fica difícil crer na garantia da participação da população atingida, simplesmente porque assim define o Estatuto da Cidade. A implementação do Estatuto nos

municípios brasileiros tem mostrado a capacidade de utilização seletiva dos seus instrumentos, sendo as OUCs, o IPTU Progressivo e o parcelamento e edificação compulsórios bons exemplos disso – enquanto as OUCs vêm sendo implementadas em diversas cidades, instrumentos que poderiam induzir ao cumprimento da função social da propriedade são instituídos, nunca são postos em prática. Outro ponto que devemos ter em conta ao falarmos de participação nas operações urbanas é a desigual correlação de forças entre representações de diferentes segmentos (dentre os quais destacamos as empresas imobiliárias e os segmentos populares) na nossa sociedade, o que, diga-se, tem garantido ao capital imobiliário eficientes respostas às suas demandas específicas.

A regulamentação da MIP abre campo para que o setor privado desenvolva soluções para intervenção e produção do espaço urbano chegando ao extremo da outorga ao setor privado de definição de prioridades no tocante a problemas que o poder público tem a obrigação de solucionar. Às empresas imobiliárias é outorgada a decisão sobre onde investir, ou seja, sobre o local onde prioritariamente deverão ser investidos os recursos públicos. A escolha dos locais então passa a ser feita pelos investidores e as regulamentações das MIPs pelos poderes públicos não lhes impõem qualquer obrigação de vincular a elaboração e apresentação dos correspondentes estudos e projetos ao planejamento urbano vigente, definido pelo instrumento do Plano Diretor de desenvolvimento urbano. Ainda que não haja nenhuma obrigação da administração pública de aceitar os projetos propostos, é inegável o poder de convencimento e mesmo de coerção (por constrangimento) decorrente da apresentação de projetos com alta qualidade técnica.

Uma mirada em perspectiva para os projetos elaborados para a construção da Salvador Capital Mundial nos permite observar a organização do setor imobiliário em torno da estratégia de legalização dos seus projetos, tanto por meio da utilização de instrumentos do Estatuto da cidade, como é o caso da OUC (especialmente as da Orla e da Ribeira), como pela criação de novos instrumentos, como é o caso das MIPs. Naquele momento, em 2010, o acolhimento do presente da iniciativa privada desencadeou uma série de protestos e ações de moradores, movimentos sociais, entidades de classe e mesmo do MP/BA, que forçaram a retirada de alguns desses projetos do rol de prioridades da administração municipal e o pronunciamento público do prefeito informando da recusa dos projetos por parte da Prefeitura. Com a

MIP, a Prefeitura de Salvador legaliza e naturaliza uma prática que há apenas seis anos atrás foi considerada hedionda e gerou inúmeros debates e embates na cidade. Com o instituto regulamentado, o poder público precisa apenas autorizar sua apresentação para que o absurdo seja legalizado.

As atuais práticas de gestão em fina parceria com o setor privado, especialmente no que tange à definição do destino das nossas cidades, nos distanciam mais e mais da realização do direito à cidade proclamado por Lefebvre (2001) e discutido por Purcell (2002), que implica necessariamente a reconfiguração da arena de decisões nas cidades, reorientando a tomada de decisões sobre a produção do espaço urbano para seus habitantes, subordinando às suas decisões tanto do capital como do estado. Direito à cidade implica, necessariamente, o direito à participação e à apropriação, o que significa dizer que não há de fato direito à cidade, nos dizeres de Purcell (2002), sem uma transformação radical das estruturas de poder existentes.

Em Salvador, assistimos impotentes ao casamento espúrio entre OUC e MIP, até então sem precedentes no Brasil. Esse é um casamento que suscita preocupações com relação aos destinos da cidade, uma vez que projetos da iniciativa privada, nesse caso de uma única empresa, serão aceitos para um conjunto de 35 bairros onde toda a legislação urbanística entrará em estado de suspensão, abrindo espaço para realizações sem limite de lucros imobiliários. É a realização da cidade de exceção em seu estado máximo.

Em todos os exemplos citados, tanto das OUCs como das MIPs, os estudos e modelagens são desenvolvidos pelas empresas privadas, sem a participação do poder de cidadãos interessados. A partilha da decisão de demarcação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, entre eles as OUCs, é mais do que necessária. Apenas a consulta pontual à população para aprovação de um desenho previamente definido não é suficiente para que haja uma participação de fato – ainda mais quando nessa consulta a população de manifeste seguidas vezes contra a demarcação das OUCs, como aconteceu nas audiências do PDDU/2016 de Salvador. Para que de fato haja participação em processos como esse, é preciso abrir as decisões a todos os interessados, desde a definição das prioridades do orçamento público e do planejamento urbano – incluindo a construção da sua metodologia, a demarcação das áreas e das regras para aplicação dos seus instrumentos e a utilização e distribuição dos recursos de toda ordem.

Referências

AYRES, Madalena Junqueira. Obstáculos e possibilidades no diálogo entre competências e escalas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 1., 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Enanparq, 2010. p. 1-16.

AZEVEDO, Paulo Ormino. Salvador, Capital Mundial. *Jeito Baiano*, Salvador, 2010. Disponível em: <<http://jeitobaiano.atarde.uol.com.br/?p=1705>> Acesso em: 3 abr. 2017.

BAHIA. Decreto nº 23.935 de 17 de maio de 2013. Dispõe sobre manifestação de interesse da iniciativa privada - mip, com vistas à estruturação de estudos e projetos de concessão comum, administrativa ou patrocinada, de permissão, de operação urbana consorciada ou de quaisquer outros modelos contratuais com o município do Salvador. *Diário Oficial*, Salvador, 18 maio 2013a.

BAHIA. Decreto nº 23.936 de 17 de maio de 2013. Dispõe sobre Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, com vistas à estruturação de estudos e projetos de concessão comum, administrativa ou patrocinada, de permissão, de operação urbana consorciada ou de quaisquer outros modelos contratuais com o município do Salvador. Salvador: Câmara Municipal, 2013b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2013/2394/23936/decreto-n-23936-2013-dispoe-sobre-procedimento-de-manifestacao-de-interesse-pmi-com-vistas-a-estruturacao-de-estudos-e-projetos-de-concessao-comu-m-administrativa-ou-patrocinada-de-permissao-de-operacao-urbana-consorciada-ou-de-quaisquer-outros-modelos-contratuais-com-o-municipio-do-salvador>>. Acesso em: 8 fev. 2019.

BAHIA. Decreto nº 23.935 de 17 de maio de 2013. Dispõe sobre Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, com vistas à estruturação de estudos e projetos de concessão comum, administrativa ou patrocinada, de permissão, de operação urbana consorciada ou de quaisquer outros modelos contratuais com o município do Salvador. Salvador: Câmara Municipal, 2013c. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2013/2394/23935/decreto-n-23935-2013-dispoe-sobre-manifestacao-de-interesse-da-iniciativa-privada-mip-com-vistas-a-estruturacao-de-estudos-e-projetos-de-concessao-comum-administrativa-ou-patrocinada-de-permissao-de-operacao-urbana-consorciada-ou-de-quaisquer-outros-modelos-contratuais-com-o-municipio-do-salvador>>. Acesso em: 8 fev. 2019.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – BNDES. Apresentação realizada no Seminário 10 anos de PPP no Brasil, promovido pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia em setembro de 2014. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/PMI%20na%20vis%C3%A3o%20do%20BNDES_Henrique%20Pinto.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo. *A avaliação do impacto das grandes intervenções urbanas nos preços dos imóveis do entorno: o caso da operação urbana consorciada Faria Lima*. São Paulo: CEPESP, [2005?]. Disponível em: <<http://cepesp.fgvsp.br/>>. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL Arquitetura. *Nova Cidade Baixa de Salvador*. Salvador, [20--?]. Disponível em: <<http://brasilarquitetura.com/projetos/nova-cidade-baixa-de-salvador>> Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.977, de 1 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 jul. 1995.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. (Org.). *Salvador: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capita /Observatório das Metrôpoles, 2014. v. 1.

BORGES, Thais. Subúrbio ganhará marina de R\$ 35 milhões com serviços, lazer e comércio. *Jornal Correio*, Salvador, 2016. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/salvador/noticia/suburbio-ganhara-marina-de-r-35-milhoes-com-servicos-lazer-e-comercio/?cHash=329fcc5957eaa1d470a3ee4e7fec19f3>>. Acesso em: 23 maio 2016.

FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil. In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONE, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo. *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*. São Paulo: Livre Expressão, 2013.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da “parceria”: operações urbanas em São Paulo. *Cadernos de Urbanismo*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 1-15, 2003.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, n. 39, p. 48-64, 1996.

LAVOURINHA, Andréa Romualdo. *Procedimento de Manifestação de Interesse: interesse de quem?*. 2013. Monografia (Graduação) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MAQUIAVELI, Janaina. Passando a limpo: um passeio pelos processos e pelos projetos de revitalização urbana do Meatpacking District, em Nova York, e da Região da Luz, em São Paulo. *EURE*, Santiago, v. 38, n. 115, p. 137-158, set. 2012.

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.) *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: SAFE, 2002.

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

MOURAD, Laila; BALTRUSIS, Nelson; FIGUEIREDO, Glória Cecília. Patrimônio histórico-cultural: monetarização e gentrificação no bairro Dois de Julho. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3., 2014, São Paulo. *Anais...* [S.l.: s.n.], 2014.

OLIVEIRA, Meire. Decreto barra desapropriações para nova via na Av. Paralela. *A tarde*, Salvador, 3 abr. 2014. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/decreto-barra-desapropriacoes-para-nova-via-na-av-paralela-1581126>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz. *Parcerias público-privadas: novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle*. 2006. 23 f. Trabalho de Conclusão de Curso (*latu senso* em Direito Público e Controle Externo) – Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2006.

PURCELL, Mark. Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, [S.l.], n. 58, p. 99-108, 2002.

REBOUÇAS, Thais de Miranda. Planejamento urbano enquanto campo de disputa de poder. O caso do PDDU de Salvador BA. *Arquitextos*, São Paulo, ano 16, v. 191, p. 191.02, abr. 2016.

SALVADOR - Capital Mundial. O Gestor Imobiliário, [S.l.], 21 jul. 2010. Disponível em: <<http://ogestorimobiliario.blogspot.com.br/2010/07/vinte-projetos-arrojados-que-preveem.html>>. Acesso em: 23 set. 2018.

SANTOS, Elisabete et al. (Org.). *O Caminho das Águas em Salvador: bacias hidrográficas, bairros e fontes*. Salvador: SEMA, 2010.

SANTOS, Cesar R. S. A cidade global e a competição interescolar pelo capital circulante. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 9., 2011, Goiânia. *Anais...* Goiânia: [s.n.], 2011.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. *Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e Parcerias Público-Privadas*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

VAINER, Carlos Bernardo. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR), 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; MARICATO, Erminia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009a.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano: glosas ao “plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; MARICATO, Erminia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009b.

VIGLIECCA&ASSOC. [S.l.], [20--?]. Disponível em: <<http://www.vigliecca.com.br/pt-BR/projects/salvador-masterplan-ppp#memorial>>. Acesso em: 5 maio 2017.

Águas urbanas e saneamento básico no PDDU 2016: da letra da Lei à necessidade de efetiva implementação

Luiz Roberto Santos Moraes

Introdução

Constitui hoje um dado de grande importância nas cidades a mudança de paradigma no manejo das águas urbanas. Ela implica modificar a forma tradicional de apenas drenar as águas pluviais de montante a jusante; requer também dotar a população de serviços públicos de saneamento básico – aqui entendidos como de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, conforme estabelecido na Lei nº 11.445/2007 (Lei Nacional de Saneamento Básico), com vistas a melhorar a salubridade ambiental e, conseqüentemente, a saúde dos habitantes da urbe.

Salvador tem contemplado nas leis de seus dois últimos PDDU (2007 e 2016) dispositivos sobre esses requisitos, mas torna-se necessário que eles deixem de constar apenas como letra da lei para serem efetivamente implementados pelo Poder Público Municipal e sociedade soteropolitana.

Assim, o objetivo deste capítulo é mostrar, de forma breve, a situação das águas urbanas e do saneamento básico em Salvador, bem como os dispositivos sobre eles que constam na Lei do PDDU 2016, a necessidade de sua implementação e a contribuição da sociedade nesse sentido.

As águas urbanas em Salvador: do Caminho das Águas à situação atual

Salvador é uma cidade marcada por uma topografia bastante acidentada, com muitas encostas que apresentam forte inclinação, envolta e entrecortada pelas águas. Acha-se circundada pela Orla da Baía de Todos os Santos (a Oeste) e pela Orla Atlântica (ao Sul e a Leste), com clima intertropical que favorece a ocorrência de chuvas ao longo do ano (em média, 2.000 mm/ano), que produzem inundações e escorregamento de encostas. Ainda assim, pode-se dizer que Salvador é uma cidade privilegiada pela natureza no que diz respeito às águas.

Entretanto, Salvador tem passado, nas últimas décadas, por expressivas modificações na qualidade do seu ambiente urbano. Ainda que preserve muitos dos seus atributos naturais, é uma cidade plena de contrastes, conjugando pobreza e riqueza como poucas metrópoles brasileiras. Abrigando um contingente estimado de 2,857 milhões de habitantes (IBGE, 2018), o processo de urbanização da cidade e os usos das águas, particularmente para diluição e transporte de esgotos sanitários, comprometeram profundamente seus rios, fazendo surgir da abundância a escassez. Merecem destaque o comprometimento da qualidade das águas da Baía de Todos os Santos pelo lançamento de resíduos industriais e domésticos, pelo uso descontrolado das águas subterrâneas para abastecimento doméstico e industrial, assim como comprometimento de seus rios pelo lançamento de resíduos líquidos e sólidos. É esse o substrato a partir do qual são tecidas complexas relações entre águas e pobreza urbana. O processo de urbanização de Salvador, à semelhança do ocorrido em outras grandes cidades do País, ampliou e aprofundou as desigualdades e a exclusão. Os principais problemas socioambientais da cidade nesse começo de século decorrem, sobretudo, da natureza excludente da sociedade local (resultado de uma economia e de um mundo de trabalho estratificados e concentradores de renda), da complexa relação entre pobreza urbana e ambiente urbano, do caráter elitista das políticas públicas implementadas,

da natureza e precariedade das ações do Estado em serviços de consumo coletivo. As águas tornam-se, então, um problema ambiental dos mais graves, e isso se explicita da seguinte forma:

1. apesar de ser um elemento dotado de extrema utilidade, vital à sobrevivência, à biodiversidade e ao conjunto da sociedade, as águas também são uma ameaça (decorrente da incidência de altos índices pluviométricos em uma topografia acidentada que favorece o deslizamento de terra em suas encostas) e em uma cidade favelizada; e
2. apresenta um problema de saúde pública – em virtude da desigualdade na distribuição dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem de águas pluviais e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, em decorrência, da alta incidência de doenças relacionadas à água e às condições inadequadas de saneamento básico.

A associação entre pobreza e acesso aos serviços de consumo coletivo, a padrões de atendimento e cobertura dos serviços públicos de saneamento básico, um dado estrutural das grandes cidades brasileiras e dos países “em desenvolvimento”, quando colocado à luz das diferenças regionais, tem um significado peculiar na vida da cidade. Além de estar dentre as capitais que apresentam os maiores índices de pobreza do País, Salvador também apresenta os menores percentuais de atendimento dos serviços de consumo coletivo, sendo sua distribuição e a qualidade dos serviços mais estratificados prestados das mais diferenciadas. Pesquisas realizadas no âmbito da UFBA têm demonstrado que persistem graves problemas de esgotamento sanitário em algumas áreas da cidade, além de ser uma constante a dificuldade de abastecimento de água regular nos bairros mais pobres ou mais afastados. Por conta dessas desigualdades em termos da qualidade do serviço prestado, o consumo de água fora dos padrões de potabilidade e a disposição inadequada de esgotos sanitários e de resíduos sólidos se tornam importantes problemas sanitário-ambientais. (MORAES et al., 2015; MORAES, SANTOS, SAMPAIO, 2006; SALVADOR, 2006)

Também é importante destacar que os problemas de quantidade e qualidade das águas se inserem em questões mais amplas do meio ambiente. Os principais rios da cidade estão com suas frágeis margens e calhas com

intensa e desordenada ocupação por populações socialmente vulneráveis, que ainda os utilizam como canais de recepção e transporte de esgotos e resíduos sólidos. As políticas de meio ambiente devem ser articuladas ou integradas não somente com as políticas de gestão das águas, mas também com as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de saneamento básico, de saúde ambiental, ou seja, os conceitos que orientam a gestão ambiental, em geral, também deverão ser válidos para essas políticas, todas elas diretamente relacionadas com a melhoria da qualidade da vida nos centros urbanos. A gestão urbana, em várias escalas territoriais e político-administrativas, envolve articulações entre esferas diferentes de competências no trato da gestão das águas e na gestão do espaço urbano. (MORAES et al., 2012a; ROSSI et al., 2012; SANTOS, J. et al., 2018)

O saneamento básico em Salvador: as desigualdades em sua distribuição

O conceito de *saneamento*, como qualquer outro, vem sendo socialmente construído ao longo da história da humanidade, em função das condições materiais e sociais de cada época, do avanço do conhecimento e da sua apropriação pela população. A noção de saneamento assume conteúdos diferenciados em cada cultura, em virtude da relação entre homem-natureza e também em cada classe social, relacionando-se, nesse caso, às condições materiais de existência e ao nível de informação e conhecimento. (MORAES, 2012b) A percepção de que boa parte das doenças e agravos à saúde está relacionada à pouca quantidade e/ou à qualidade duvidosa da água utilizada; ao contato com água poluída; aos excretas humanos, resíduos líquidos e sólidos dispostos no ambiente de forma inadequada; às águas de chuvas empoçadas ou causando inundações; entre outros, fez nascer a ideia de saneamento, ou seja, o ato de tornar o espaço são, habitável, higiênico, salubre, saudável, definido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos deletérios sobre seu bem-estar físico, mental ou social, ficando clara a sua relação com o ambiente e com a proteção e promoção da saúde. Pode-se perceber que, ao longo do tempo, as preocupações no campo do saneamento passam a incorporar não só questões de ordem sanitária, mas também ambiental. A visão antropocêntrica de antes perde um pouco a sua força e dá lugar a uma

nova perspectiva da relação sociedade-ambiente. Certamente por isso, o conceito de saneamento passa a ser tratado em termos de *saneamento (lato sensu)*, *saneamento básico* e *saneamento ambiental*. (MORAES, 2012b) Garantir a salubridade ambiental, indispensável à segurança sanitária e à melhoria da qualidade de vida, é direito e dever de todos os seres humanos e obrigação do Estado, assegurada por políticas públicas e sociais, prioridades financeiras, tecnologias apropriadas e eficiência gerencial que viabilizem o acesso universal e igualitário aos benefícios do saneamento ambiental. E a salubridade ambiental pode ser entendida como o estado de qualidade ambiental capaz de prevenir a ocorrência de doenças relacionadas ao ambiente e de promover as condições ecológicas favoráveis ao pleno gozo da saúde e do bem-estar da população. As ações de saneamento ambiental conformam uma série de medidas que promovem a salubridade ambiental e a saúde e contribuem para a promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo urbano. As de saneamento básico abrangem o abastecimento de água, o manejo adequado de excretas humanos/esgotos sanitários, outros resíduos líquidos e de resíduos sólidos, o manejo de águas pluviais urbanas, incluindo a drenagem, e o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis. (MORAES, 1993) A relação entre saneamento, saúde e desenvolvimento é tão expressiva que pode ser observada em alguns países ditos “desenvolvidos” onde foram realizados, em meados do século XIX, investimentos em pesquisas e obras públicas no combate às doenças infecciosas, como a ampliação dos serviços públicos de saneamento básico, o que foi determinante para seu alto nível de desenvolvimento humano. (REZENDE; HELLER, 2008) Dessa forma, esses países conseguiram atingir níveis elevados de condições sanitárias das suas cidades e o saneamento deixou de fazer parte do elenco de preocupações dos seus governos e população. Entretanto, as pressões que a geração de resíduos exerceu sobre as águas desses países, bem como a poluição do ar, resultaram em novas enfermidades e, com elas, todo um movimento relacionado ao controle da poluição, salubridade ambiental e de defesa do meio ambiente, que trouxe de volta para o centro das atenções a problemática da saúde pública. Porém, nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, o nível de cobertura dos serviços públicos de saneamento básico ainda é muito baixo. No Brasil, país que tem sua história marcada por políticas que propiciaram concentração de riquezas e desigualdades sociais e regionais, em relação ao saneamento básico, as políticas implementadas não foram diferentes;

ao contrário, promoveram uma concentração maior de ações nas zonas urbanas e nas macrorregiões Sul e Sudeste, o centro econômico moderno da economia nacional, privilegiando as áreas habitadas pela população mais abastada. (REZENDE; HELLER, 2008)

A promoção e a melhoria da saúde da população e da salubridade ambiental na cidade passa também pelo acesso às ações e serviços públicos de saneamento básico. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) entende o direito ao saneamento ambiental (embora não o tenha definido) para as presentes e futuras gerações, como parte do direito a cidades sustentáveis, importante diretriz da política urbana. (BRASIL, 2012) Assim, a formulação, a implementação e o acompanhamento de política pública municipal de saneamento básico, de forma democrática e integrada, tornam-se necessários para reduzir as desigualdades sociais e intraurbanas e proporcionar a todos os cidadãos o acesso de qualidade a essas ações e serviços essenciais.

As condições de saneamento básico em Salvador ainda são muito precárias. Estudos realizados pela Universidade Federal da Bahia indicam que, embora a cobertura da rede de distribuição de água, segundo dados oficiais, atinja cerca de 98,5% da população do município, existe um comprometimento da qualidade da água distribuída pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa); o fornecimento de água é intermitente em alguns bairros e a desigualdade no acesso ao serviço é uma realidade, principalmente, na periferia da cidade. Com relação ao esgotamento sanitário, apesar do elevado montante de recursos financeiros investidos no âmbito do Programa Bahia Azul, a cobertura da população com rede pública de esgotamento sanitário atingiu 71% em 2004, não tendo sido alcançada a meta de atender a 80% da população. Hoje, com novos investimentos, esse número atinge 82%. A problemática do manejo de águas pluviais, incluindo a drenagem urbana, e do manejo de resíduos sólidos gerados, serviços ainda não prestados de forma adequada, também se configura em uma realidade. (ALVARES; BORJA; MORAES, 2005; BORJA; MORAES, 2018) Assim, a situação dos serviços públicos de saneamento básico em Salvador está distante de preencher os requisitos de um serviço público justo do ponto de vista social, uma vez que 16% dos moradores da cidade ainda não dispõem de serviço público de esgotamento sanitário; moradores da periferia continuam submetidos ao abastecimento público de água intermitente (ALVARES; BORJA; MORAES, 2005); a qualidade da água ainda se apresenta com inconformidades, não atendendo aos padrões de potabilidade vigentes em alguns bairros

(ALVARES; BORJA; MORAES, 2005); e persistem carências profundas no manejo de águas pluviais e no manejo de resíduos sólidos. Apesar dos investimentos realizados nas últimas décadas, segundo o Censo de 2010, 10,1% dos domicílios particulares permanentes ainda encontravam-se classificados como excluídos ou com serviços de saneamento semiadequados (IBGE, 2012), revelando a necessidade não só de mais investimentos, bem como de: utilização de tecnologias apropriadas às realidades socioambientais, com ênfase no uso racional da água, na não geração ou minimização da geração de esgotos e de resíduos sólidos, na utilização do ecossaneamento e da permacultura; gestão integrada dos serviços; apropriação dos serviços pelos usuários cidadãos; qualificação do gasto público; e formulação de arcabouço jurídico-institucional que fortaleça o princípio da sua função social. (BORJA, 2011; MORAES, 2009) Em relação ao serviço público de esgotamento sanitário no município de Salvador, que é o titular do referido serviço, nem a PMS, nem a Secretaria de Cidade Sustentável e Inovação (Secis) ou a SEINFRA, por questões institucionais e mesmo por tradição, têm participação direta nas diretrizes e prioridades da política dessa componente do saneamento básico, que fica a cargo do Governo do Estado e da Embasa, empresa delegatária dos serviços públicos de esgotamento sanitário e de abastecimento de água no município.

Segundo o PDDU do Município do Salvador, de 2016, entre outras diretrizes do serviço público de esgotamento sanitário, destacam-se:

- a. garantia de atendimento a todos os estratos sociais com sistema de esgotamento sanitário e serviço de qualidade ou com outras soluções apropriadas à realidade socioambiental;
- b. estabelecimento de prioridades para implantação de rede coletora e ligações domiciliares, segundo bacias, de acordo com os níveis de demanda reprimida e necessidades mais acentuadas;
- c. estabelecimento, como fator de prioridade:
 - da implantação e operação de sistemas de esgotamento sanitário ou com outras soluções apropriadas que contribuam para a melhoria da salubridade ambiental;
 - da implantação e operação de sistemas de esgotamento sanitário ou outras soluções apropriadas nas áreas de proteção de mananciais, em particular aquelas situadas no entorno dos represas/reservatórios utilizados para o abastecimento público;

- d. da implantação de programas de despoluição dos corpos d'água do município em estágio avançado de eutrofização. (SALVADOR, 2016a)

O município de Salvador, nas últimas duas décadas, foi alvo de investimentos significativos em saneamento básico. No período de 1995 a 2004, o Governo do Estado da Bahia implementou o Programa Bahia Azul, envolvendo recursos da ordem de 663,09 milhões de reais (BORJA, 2004) e, entre 2007 e 2014, a Embasa investiu cerca de 1,5 bilhão de reais em recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (BAHIA, 2015)

Estudo realizado por Borja e colaboradores (2015) mostra que o acesso aos serviços públicos de saneamento básico em Salvador foi ampliado na última década, embora o padrão de desigualdade tenha se mantido. A ampliação do acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário é resultado de investimentos da prestadora dos serviços, a Embasa, e passaram a ocorrer no início de 1995, tendo forte relação com interesses ligados à privatização de tais serviços e à ampliação e à apropriação privada da mais-valia urbana. As disparidades do acesso aos serviços têm fortes vínculos com a desigualdade estrutural das sociedades capitalistas, marcadas pela exclusão e pautadas na produção e na concentração de riqueza. A associação entre o acesso aos serviços e as variáveis estudadas (renda *per capita*, cor e escolaridade) revela que o padrão de desigualdade se reproduz em relação às variáveis sociais, em que os negros, os de baixa renda e os de baixa escolaridade estão mais expostos às condições precárias de saneamento básico. Esse resultado indica que as políticas públicas e seus investimentos correspondentes não foram capazes de reverter a lógica da desigualdade, que, ao final, é a base de uma sociedade dividida em classes.

A desigualdade do acesso aos serviços nos bairros da cidade de Salvador aponta uma segregação espacial, revelando um território repartido entre incluídos e excluídos. Os bairros onde vive a população de cor branca e de melhor renda e escolaridade contam com Índice de Saneamento Básico (composto de abastecimento de água, peso 0,30; esgotamento sanitário, peso 0,30; e resíduos sólidos, peso 0,25) maior em relação aos bairros da periferia urbana, nos quais vive uma população de maioria negra ou parda, e de renda e escolaridade mais baixas. Esse cenário de exclusão e desigualdade é produto de uma estrutura social sustentada pelo modo de produção capitalista, por si só

gerador de desigualdades às quais a maioria da população está submetida. É um sistema econômico que produz políticas públicas que não respondem às demandas sociais, mas sim aos interesses de grupos políticos e corporações, quer sejam do setor imobiliário, de serviços ou da própria área de saneamento básico. Assim, o direcionamento das políticas públicas de saneamento básico em Salvador deve ser revisto, no sentido de enfrentar a desigualdade que atinge as camadas mais pobres, encaminhando os investimentos para a universalização dos serviços e garantindo-se o caráter público de sua prestação. A alteração dessa realidade envolve um esforço da sociedade civil na direção da construção de uma política pública orientada para a promoção de justiça social e, conseqüentemente, para a superação da exclusão e desigualdade, condição que só será garantida com uma democracia fortemente ancorada na participação e controle social.

O estabelecido pelo PDDU 2016 para as águas urbanas em Salvador

A Lei nº 9.069/2016, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências, em seu Capítulo II – Das Diretrizes Específicas, Seção I, Das Águas Urbanas, estabelece no:

Art. 20. São diretrizes para a conservação, manutenção da qualidade ambiental, recuperação e uso sustentável das águas urbanas superficiais e subterrâneas no território do Município:

I – controle e fiscalização da ocupação e da impermeabilização do solo nas áreas urbanizadas, mediante a aplicação de critérios e restrições urbanísticas regulamentados na legislação de ordenamento do uso e ocupação do solo;

II – conservação da vegetação relevante e recuperação daquela degradada, em especial, as Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas de Proteção Ambiental (APA), Áreas de Proteção aos Recursos Naturais (APRN) e demais áreas integrantes do SAVAM;

III – desobstrução dos cursos d'água e das áreas de fundo de vale passíveis de alagamento e inundações, mantendo-as livres de barreiras físicas;

IV – monitoração e controle das atividades com potencial de degradação do ambiente, especialmente quando localizadas nas proximidades

dades de cursos d'água, de lagos, lagoas, áreas alagadiças e de represas, destinadas ou não ao abastecimento humano;

V – estabelecimento de um sistema de monitoração pelo Município, articulado ao Sistema de Informação Municipal (SIM-Salvador) e com a Administração Estadual, para acompanhamento sistemático da perenidade e qualidade dos corpos hídricos superficiais e subterrâneos no território de Salvador, destinados ou não ao abastecimento humano;

VI – criação de instrumentos institucionais, como o subcomitê Joanes/Ipitanga do Comitê da Bacia do Recôncavo Norte, para a gestão compartilhada das bacias hidrográficas dos rios Joanes e Ipitanga, também responsáveis pelo abastecimento de água de Salvador, criando-se fóruns de entendimentos sobre a utilização e preservação da qualidade das águas e do ambiente como um todo;

VII – estabelecimento, como fator de prioridade, da implantação e ampliação de sistemas de esgotamento sanitário, bem como intensificação de ações de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, de modo a evitar a poluição e contaminação dos cursos d'água e do aquífero subterrâneo, em especial nas áreas de proteção de mananciais;

VIII – adoção de soluções imediatas para as ligações domiciliares de esgoto e para os pontos críticos do Sistema de Esgotamento Sanitário de Salvador, visando melhorar a salubridade ambiental, bem como desativar as captações de tempo seco construídas nos corpos d'água principais, promovendo a restauração dos rios urbanos e de suas bacias hidrográficas.

Parágrafo único. O Executivo institucionalizará, em curto prazo, a delimitação das bacias hidrográficas e de drenagem compreendidas no território de Salvador, estabelecendo-as como unidades de planejamento, informação e gestão ambiental, de modo a favorecer a integração das políticas, planos e ações municipais e intergovernamentais pertinentes às águas urbanas. (SALVADOR, 2016a, p. 3-4)

Da análise dos incisos desse artigo pode-se concluir que, embora todos eles sejam importantes e já existam desde a aprovação do PDDU 2007 (Lei nº 7.400, de 20/2/2008), nenhum deles vem sendo implementado pela Prefeitura de Salvador desde 2008 até os dias atuais (vigência do PDDU 2016).

Quanto ao seu parágrafo único, pode-se notar que algum equívoco foi cometido, pois a delimitação das bacias hidrográficas e de drenagem natural de Salvador, já havia sido institucionalizada pelo Decreto no 27.111, de 22 de março de 2016, do Chefe do Poder Executivo Municipal (SALVADOR, 2016b), assim, anteriormente à data da promulgação da Lei no 9.069, em 30 de junho de 2016.

O estabelecido pelo PDDU 2016 para o saneamento básico em Salvador

A Lei nº 9.069/2016, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador PDDU 2016 e dá outras providências, em seu Capítulo II Do Saneamento, estabelece na Seção I – Das Disposições Gerais:

Art. 89. A Política Municipal de Saneamento Básico contempla os princípios de universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade, qualidade do serviço, sustentabilidade, transparência das ações, utilização de tecnologias apropriadas, adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água e gestão pública, assegurando a participação e o controle social na sua formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Parágrafo único. O Saneamento Básico compreende o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 11.445/07.

Art. 90. Para implementação e monitoração da Política Municipal de Saneamento Básico, será criado o Sistema Municipal de Saneamento Básico, integrado ao Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, compreendendo, no mínimo, a seguinte estrutura:

I – órgão municipal de planejamento e gestão da infraestrutura urbana e saneamento básico;

II – órgão regulador e fiscalizador do funcionamento técnico, socioambiental, financeiro e institucional das empresas delegatárias ou concessionárias de serviços públicos de saneamento básico;

III – Câmara Técnica de Saneamento Básico, integrante do Conselho Municipal de Salvador;

IV – Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB).

Art. 91. São objetivos e diretrizes gerais da Política Municipal de Saneamento Básico:

I – criação e regulamentação do Sistema Municipal de Saneamento Básico;

II – estruturação de órgão regulador e fiscalizador do funcionamento técnico, socioambiental, financeiro e institucional das empresas delegatárias ou concessionárias de serviços públicos de saneamento básico, com competência para estabelecer normas e especificações de desempenho;

- III – regulamentação do FMSB para financiamento de ações da Política Municipal de Saneamento Básico;
- IV – instalação da Câmara Técnica de Saneamento Básico no Conselho Municipal de Salvador;
- V – elaboração, implementação, monitoração, avaliação e revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico, como instrumento fundamental da Política Municipal de Saneamento Básico;
- VI – organização e implementação de sistema de informações geográficas (SIG) sobre Saneamento Básico, integrado ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) e ao SIM-Salvador;
- VII – publicização das informações espacializadas por meio de mapas temáticos relativos à Infraestrutura e Saneamento Básico, integrados ao Sistema Cadastral do Município (SICAD);
- VIII – criação e implementação de programas permanentes de formação e capacitação de recursos humanos em Saneamento Básico e Educação Ambiental e programas de mobilização social para a área de saneamento básico. (SALVADOR, 2016a, p. 10)

Na Seção II – Do Abastecimento de Água:

Art. 92. O Município é o titular e o gestor da política de abastecimento de água, devendo garantir a qualidade, a regularidade, continuidade, eficiência, segurança e modicidade de preços na prestação de serviço, de acordo com as necessidades dos usuários.

Art. 93. As diretrizes para a prestação do serviço público de abastecimento de água são:

- I – fornecimento de informações e bases cadastrais atualizadas sobre os serviços, equipamentos e infraestrutura;
- II – garantia de atendimento efetivo do sistema de abastecimento de água a todos os estratos sociais da população, com metas de universalização e serviço de qualidade;
- III – estímulo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento e métodos economizadores de água;
- IV – incentivo à adoção de equipamentos hidrossanitários que contribuam para a redução do consumo de água;
- V – promoção da educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários;
- VI – definição de mecanismos de monitoração e avaliação sistemática da qualidade do serviço público de abastecimento de água pelo Executivo Municipal;

VII – controle de perdas de água e medidas de racionalização e eficiência energética no sistema de abastecimento de água, com estabelecimento de metas;

VIII – divulgação periódica, pela empresa delegatária ou concessionária, dos dados e indicadores referentes ao sistema de abastecimento de água no Município, democratizando o acesso à informação e possibilitando o controle social sobre a qualidade do serviço prestado;

IX – desenvolvimento de modelos e regras operativas das estruturas hidráulicas, considerando o uso múltiplo das águas no Município. (SALVADOR, 2016a, p. 10-11)

Na Seção III – Do Esgotamento Sanitário:

Art. 94. O Município é o titular e o gestor da Política de Esgotamento Sanitário, devendo garantir a qualidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e a modicidade de preços na prestação do serviço, de acordo com as necessidades dos usuários.

Art. 95. As diretrizes para a prestação do serviço público de esgotamento sanitário são:

I – fornecimento de informações e bases cadastrais atualizadas sobre os serviços, equipamentos e infraestrutura;

II – garantia de atendimento a todos os estratos sociais, com metas de universalização do sistema de esgotamento sanitário e serviço de qualidade, ou com outras soluções apropriadas à realidade socioambiental;

III – estabelecimento de prioridade para implantação de rede coletora e ligações domiciliares, segundo bacias coletoras, de acordo com os níveis de demanda reprimida e necessidades mais acentuadas;

IV – estabelecimento, como fator de prioridade:

a) da implantação e operação de sistemas de esgotamento sanitário ou outras soluções tecnicamente apropriadas, que contribuam para a melhoria da salubridade ambiental;

b) da implantação e operação de sistemas de esgotamento sanitário ou outras soluções tecnicamente apropriadas nas áreas de proteção de mananciais, em particular aquelas situadas no entorno dos reservatórios utilizados para o abastecimento público;

c) do controle e monitoramento das margens de corpos d'água, para coibir o lançamento de esgotos;

V – incentivo à adoção de equipamentos hidrossanitários que contribuam para a redução do consumo de água;

VI – adoção de medidas de racionalização e eficiência energética de esgotamento sanitário, com estabelecimento de metas;

VII – implantação de programas de despoluição dos corpos d'água e das praias do Município e eliminação gradual das captações em tempo seco;

VIII – desenvolvimento de programa de educação ambiental em parceria com a empresa delegatária ou concessionária, voltado:

a) para a população em geral, visando minimizar a geração de efluentes líquidos e promover o reuso da água, otimizando o uso da água tratada para consumo humano;

b) para as comunidades de áreas cujo tratamento de esgoto é realizado, principalmente, por meio de lagoas de estabilização, de modo a evitar conflitos ambientais, riscos à segurança e saúde humanas, resultantes da utilização inadequada dos corpos d'água, e a consequente rejeição do sistema pela população beneficiária. (SALVADOR, 2016a, p. 11)

Na Seção IV – Da Drenagem e do Manejo de Águas Pluviais Urbanas:

Art. 96. A drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas orientam-se segundo:

I – a compatibilidade com o processo de assentamento e expansão do tecido urbano;

II – a sustentabilidade e a adoção prioritária de medidas estruturantes, considerando as especificidades morfológicas, pluviométricas, ambientais, socioculturais e econômicas;

III – o maior equilíbrio entre absorção, retenção e escoamento de águas pluviais, objetivando o controle da ocupação do solo e do processo de impermeabilização do solo;

IV – a preservação das áreas livres, definindo índices de permeabilidade para as zonas e normas para o emprego de materiais que permitam a permeabilidade e implantação de dispositivos de retenção e reuso de águas pluviais nos empreendimentos;

V – a manutenção e monitoração preventiva e periódica, seguindo as orientações do Plano Preventivo de Defesa Civil e do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Art. 97. As diretrizes para a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas são:

I – implantação de medidas estruturantes de prevenção de inundações, especialmente dispositivos legais e instrumento para monitoramento e fiscalização, para controle de erosões, de transporte e

deposição de resíduos de construção e demolição e resíduos sólidos domiciliares e públicos, combate ao desmatamento e à formação de novos assentamentos precários;

II – controle da ocupação das encostas, dos fundos de vale, talvegues, várzeas e áreas de preservação permanente ao longo dos cursos e espelhos d'água, preservando a vegetação existente e visando à sua recuperação;

III – análise de alternativas e medidas integradas, estruturais e estruturantes de natureza preventiva e institucional, criando parques lineares, a recuperação de várzeas, matas ciliares, implantação de valas de infiltração gramadas, reservatórios de contenção de cheias, que poderão estar articuladas a áreas de lazer e quadras esportivas, e em áreas mais ocupadas, inclusive o jardim de chuva;

IV – ampliação da geração de dados e conhecimento dos processos hidrológicos nas bacias hidrográficas e de drenagem natural do Município e sua região, do impacto da urbanização nesses processos e das consequências das inundações;

V – elaboração de cadastro físico das redes de macro e microdrenagem de águas pluviais do Município;

VI – fiscalização do uso do solo nas faixas sanitárias, várzeas, fundos de vale e nas áreas de encostas;

VII – definição de mecanismos de fomento para usos do solo compatíveis com áreas de interesse para drenagem, tais como parques lineares, área de recreação e lazer, hortas comunitárias e manutenção da vegetação nativa;

VIII – desenvolvimento de projetos de drenagem de águas pluviais urbanas que considerem, entre outros aspectos, a sustentabilidade, a mobilidade de pedestres e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, a paisagem urbana e o uso para atividades de lazer.

Art. 98. São objetivos prioritários para o Sistema de Drenagem e o Manejo de Águas Pluviais Urbanas:

I – elaborar e manter atualizado o cadastro físico das redes de infraestrutura, em especial, das redes de macro e microdrenagem de águas pluviais do Município;

II – elaborar Modelagem Hidrológica e Cartas Geotécnicas;

III – elaborar, implementar, monitorar e avaliar o Plano Municipal de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas;

IV – elaborar Manual de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais, em conformidade com a legislação superveniente;

V – desassorear, limpar e manter os cursos d'água, canais e galerias do sistema de drenagem;

VI – promover campanhas de esclarecimento público e a participação das comunidades no planejamento, implantação e operação das ações de manejo das águas pluviais e drenagem;

VII – incrementar política de captação de águas pluviais e de reutilização de águas servidas para controle dos lançamentos, de modo a reduzir a sobrecarga no sistema de drenagem urbana;

VIII – fomentar pesquisa e desenvolvimento nos programas de pavimentação de vias locais e passeios de pedestres, para adoção de tecnologias eficientes de pisos drenantes. (SALVADOR, 2016a, p. 11)

Na Seção V – Da Limpeza Urbana e do Manejo de Resíduos Sólidos:

Art. 99. A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos no Município de Salvador orientam-se segundo:

I – as diretrizes específicas do Plano Municipal de Saneamento Básico, elaborado pela Administração Municipal;

II – O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), editado pelo Município;

III – o estabelecido pelas diretrizes nacionais de saneamento básico e políticas nacional e estadual de resíduos sólidos.

Art. 100. A gestão da limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos no Município serão pautados nas seguintes prioridades, hierarquizados nesta ordem:

I – não geração de resíduos e sua minimização;

II – reutilização e reciclagem de resíduos;

III – tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.

Art. 101. As diretrizes para a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos são:

I – consolidação da gestão diferenciada dos resíduos;

II – implementação de programas e ações de separação na origem, visando à coleta seletiva e logística reversa, reutilização e reciclagem de resíduos;

III – implantação de soluções ambientalmente adequadas de manejo e tratamento de resíduos e de disposição final de rejeitos;

IV – planejamento, implementação, monitoração e avaliação da coleta, do transporte e tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos na perspectiva da sustentabilidade;

V – incentivo e apoio à formação de cooperativas para atuar, de forma complementar e integrada, nas diferentes etapas da limpeza urbana;

VI – universalização da coleta convencional, utilizando medidas, procedimentos e tecnologias socialmente apropriadas para as áreas de difícil acesso e a ampliação de coleta containerizada, onde apropriada;

VII – formulação de legislação específica sobre manejo, tratamento de resíduos sólidos, disposição final ambientalmente adequada de rejeitos de âmbito municipal, pesquisa e aplicação de tecnologias alternativas, para redução do volume de resíduos existentes;

VIII – aperfeiçoamento e implementação de instrumentos legais referentes aos procedimentos de contratação, acompanhamento, fiscalização e controle das empresas prestadoras de serviços;

IX – implementação de ações de educação ambiental, da divulgação e sensibilização dos cidadãos quanto às práticas adequadas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, contribuindo para a prestação do serviço e para a gestão dos resíduos sólidos no Município;

X – fomento à elaboração de estudos e pesquisas, com vistas ao contínuo aprimoramento da gestão da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com ênfase na minimização, não geração de resíduos e redução do volume de resíduo existente;

XI – regulação e fiscalização, pelo Município, de todos os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como coleta, reciclagem, transporte, transbordo, tratamento de resíduos e disposição final de rejeitos;

XII – monitoração permanente dos níveis de radioatividade nos veículos que chegam ao aterro sanitário;

XIII – fomento à pesquisa e utilização de ferramentas inovadoras para minimizar o impacto ambiental decorrente dos resíduos sólidos. (SALVADOR, 2016a, p. 11)

Torna-se importante também considerar o Capítulo III – Da Saúde, que estabelece a relação da saúde com as águas urbanas, saneamento básico e meio ambiente, em seus artigos:

Art. 102. A saúde é um direito social e universal, derivado do exercício pleno da cidadania, de relevância pública, organizada institucionalmente em um sistema universal e público de saúde, cujas ações visam à promoção da saúde, à prevenção de riscos, ao controle e/ou eliminação de doenças e agravos à saúde e à integralidade da atenção, assegurando condições para a sustentação da vida humana e bem-estar da população.

Parágrafo único. A definição e delimitação especial dos Distritos Sanitários de Salvador devem coincidir, tanto quanto possível, com os limites das bacias e sub-bacias hidrográficas

Art. 103. As diretrizes para a saúde são:

I – elaboração e implementação do Plano Municipal de Saúde, em consonância com os princípios e diretrizes do SUS e em articulação com os planos municipais de saneamento básico, habitação, meio ambiente e educação, dentre outros;

XVI – integração, a nível executivo, das ações e serviços de saúde, saneamento básico e meio ambiente na perspectiva da promoção da Saúde. (SALVADOR, 2016a, p. 11-12)

O que pode ser constatado é que a quase totalidade desses dispositivos se mantém sem implementação, constando apenas na letra da Lei até o presente momento, necessitando assim urgentemente de sua implementação pelo Poder Executivo Municipal.

A elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico se arrasta desde 2010 até os dias atuais, embora o Decreto no 21.020, de 29 de julho de 2010 (SALVADOR, 2010), o Decreto nº 27.001, de 30 de dezembro de 2015, e o Decreto no 28.352, de 4 de abril de 2017 (SALVADOR, 2015c, 2017), o Chefe do Poder Executivo Municipal, tenham criado Comissão Executiva específica para tal. O máximo que conseguiram fazer foi a elaboração do Plano de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, com apoio financeiro da Embasa, aprovado pela Lei nº 7.981, de 31 de maio de 2011 (SALVADOR, 2011), necessitando assim, a conclusão dos Planos Setoriais de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas e de Manejo de Resíduos Sólidos e de Limpeza Urbana (incisos II e III, respectivamente, do art. 2º da referida Lei), bem como a compatibilização e consolidação desses três Planos e a edição pela Prefeitura Municipal de Salvador do Plano Municipal de Saneamento Básico e seu encaminhamento à Câmara Municipal para apreciação e aprovação em Lei, o que, segundo o art. 2º da referida Lei, deveria ter acontecido desde 29/6/2012.

É importante frisar que a Lei nº 7.981/2011, também estabelece em seu art. 2º, § 2º, que no processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, serão observados mecanismos que assegurem a participação popular na formulação de políticas, planejamento e avaliação dos serviços públicos de saneamento e no § 3º que o Plano Municipal de Saneamento Básico de Salvador, inclusive em observância ao disposto no art. 229 da Lei Orgânica do Município, produzirá os efeitos de Plano Diretor de Saneamento, bem como no art. 3º que o referido Plano seria revisto durante o exercício de 2015,

assegurada a ampla divulgação das propostas de revisão e dos estudos que as fundamentem, inclusive mediante consultas e/ou Audiências Públicas (dispositivos não cumpridos). O art. 4º da referida Lei estabelece a instituição do Fundo Municipal de Saneamento Básico-FMSB junto à então Secretaria Municipal de Transportes Urbanos e Infraestrutura-SETIN, cujos recursos destinam-se a custear programas e ações de saneamento básico e infraestrutura urbana, especialmente os relativos a: I) intervenções em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares, a fim de viabilizar o acesso dos ocupantes aos serviços de saneamento básico; II) ampliação e manutenção do sistema de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; III) ampliação e manutenção dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; IV) drenagem, contenção de encostas e eliminação de riscos de deslizamentos; V) controle da ocupação das encostas, fundos de vale, talvegues e Áreas de Preservação Permanente ao longo dos cursos e espelhos d'água; VI) recuperação da malha viária danificada em razão de obras de saneamento básico; VII) estudos e projetos de saneamento; VIII) ações de educação ambiental em relação ao saneamento básico; IX) ações de reciclagem e reutilização de resíduos sólidos, inclusive por meio de associação ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis; X) desapropriação de áreas para implantação das ações de responsabilidade do Fundo; XI) desenvolvimento de sistema de informação em saneamento básico; XII) formação e capacitação de recursos humanos em saneamento básico e educação ambiental; em seu § 1º que os recursos do FMSB somente serão aplicados em ações e projetos que tenham sido aprovados pela Câmara Técnica de Saneamento Básico do Conselho Municipal de Salvador; no § 2º A Câmara Técnica do Conselho Municipal de Salvador poderá editar regulamento com o objetivo de disciplinar quais projetos e ações poderão ser admitidos para custeio por parte do FMSB, bem como seu regime de prestação de contas e publicidades de suas aplicações; e no § 3º Não se admitirão propostas de aplicação de recursos do FMSB que não sejam conformes ao previsto no Plano Municipal de Saneamento Básico ou dos Planos Setoriais que o integram, ficando assim claro, a falta de interesse do Poder Executivo Municipal em concluir os Planos Setoriais de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas e de Manejo de Resíduos Sólidos e de Limpeza Urbana e editar o Plano Municipal de Saneamento Básico de Salvador, continuando a

aplicar os recursos financeiros em projetos e ações pontuais de seu interesse e não naquelas estabelecidas no instrumento de planejamento, que deveria ser elaborado de forma participativa.

Da letra da Lei para a necessidade de implementação: a atuação da sociedade soteropolitana e a necessidade de mudança na atuação do Poder Público Municipal¹

Visando mostrar a mobilização e participação da sociedade em relação a temática, bem como a importância e os conteúdos apresentados e discutidos em evento, transcreve-se a seguir parte do documento final elaborado a partir do Seminário “Rios Urbanos de Salvador e o Direito à Cidade Sustentável”, realizado em 20 e 21/3/2017, em auditório do Campus Pituaçu da Universidade Católica do Salvador (UCSal), promovido por diversas entidades da sociedade civil, instituições públicas e pela UCSal, contando com a participação de gestores públicos, prestadores de serviços públicos, movimentos populares, sindicatos, profissionais da área, estudantes e militantes das águas e do saneamento básico. Participaram das mesas redondas de discussão representantes de universidades, da PMS, do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), da Embasa, de órgãos estaduais e instituições da sociedade civil. A Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e a SEDUR/PMS, embora convidadas, não se fizeram presentes nos debates, a despeito de serem as instituições que vêm propondo projetos de significativos impactos nos rios urbanos de Salvador. O seminário, fruto do trabalho de parceria das diversas entidades, especialmente da sociedade civil, ofereceu um panorama da situação das águas da capital baiana, com ênfase em rios que estão sendo alvo de projetos de intervenções pelo Poder Público, cujas concepções propostas estão sendo questionadas devido ao impacto não só em seus leitos, margens, regimes de vazão e condições ecológicas, mas também na paisagem urbana, nos aspectos simbólicos e na qualidade ambiental da cidade do Salvador. Ressalta-se a unânime inquietude com a degradação desses cursos d’água e do ambiente de seu entorno, devido ao lançamento de esgotos e resíduos sólidos, às obras de canalização, retificação, encapsulamento

¹ Elaborado a partir do documento final do “Seminário Rios Urbanos e o Direito à Cidade Sustentável”, disponível em: <www.abesba.org.br>. Acesso em: 31 out. 2018.

ou cobertura de trechos dos rios, aterro e ocupação de áreas úmidas, retirada de mata ciliar e da cobertura vegetal das margens, dentre outros. Não só a população em geral, mas também os empreendedores privados e os órgãos públicos que deveriam proteger esses patrimônios ambientais da cidade vêm promovendo ações que mantêm e aceleram a degradação.

Os recentes projetos de encapsulamento dos rios dos Seixos, Pedras e Lucaia têm sido promovidos por diferentes esferas do Poder Público sem a devida consulta e participação social e sem considerar a utilização de tecnologias e/ou técnicas apropriadas capazes de manter os processos ecológicos dos rios e sua função no ambiente urbano da cidade. Considerou-se que os projetos que vêm sendo propostos (alguns já em execução) para os rios Trobogy, Passa Vaca, Jaguaribe, Pituaçu, Cobre e Ipitanga devem ser revistos, e, por meio de debate democrático, construir um projeto que atenda aos interesses da cidade, uma vez que esses rios constituem patrimônios socioambientais de Salvador. Também ficou patente a ausência de articulação entre as esferas de poder, que deveriam gerir as águas de forma integrada. Como resultado, os soteropolitanos têm sido privados do contato com seus rios, além da subtração da relevância ambiental, paisagística, cultural e social desses patrimônios, sendo promovida a ideia de que eles são agentes de doença e, portanto, devem ser afastados do convívio e da paisagem da cidade. O seminário foi, inclusive, uma oportunidade de diálogo sobre as ações do governo estadual e municipal, demandando mais atenção às questões de saneamento básico, sobretudo com relação aos componentes esgotamento sanitário e manejo das águas pluviais urbanas, bem como à gestão do uso e ocupação do solo, à participação e controle social e a articulação entre as diversas políticas que influem na qualidade das águas. A necessidade de inovação e adequação tecnológica foi muito discutida no sentido da não descaracterização dos rios e da paisagem, além da melhoria da qualidade ambiental que deveria ser gerada pelas intervenções planejadas ou em execução. Assim, diante dos rumos que a gestão das águas, do saneamento básico e do meio ambiente vem tomando em Salvador, é imperativa a adoção de providências por parte dos gestores no sentido de não apenas rever os projetos em curso, como também garantir um conjunto de ações integradas para restaurar os rios da cidade. A seguir, são apresentados os encaminhamentos da sociedade soteropolitana, com o fim último de garantir a salubridade ambiental para todos, resultantes das discussões ocorridas durante o Seminário. Assim, os participantes

do “Seminário Rios Urbanos de Salvador e o Direito à Cidade Sustentável” propuseram os encaminhamentos a seguir.

Encaminhamentos de ordem prioritária e efetivação de ações:

- Promover a articulação dos diversos órgãos com funções complementares (saneamento básico, planejamento urbano, habitação, meio ambiente, comunicação social) para implementar projetos participativos de requalificação dos territórios onde estão inseridos os rios urbanos de Salvador, por meio de uma ação coordenada pelo MPBA;
- Adotar medidas para judicializar o não cumprimento por parte da Prefeitura Municipal de Salvador do estabelecido no PDDU 2016 quanto ao saneamento básico e limites de áreas verdes (parques, Área de Proteção Ambiental (APA, UC, etc.);
- Apoiar e recomendar aos gestores públicos a manutenção e ampliação das áreas verdes urbanas, em especial as que contam com nascentes com capacidade de recarga de aquíferos, como é o caso do Vale Encantado e o Parque de Pituaçu;
- Elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico contemplando os quatro componentes, de forma participativa, previsto na Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei no 11.445/2007) e no art. 91, inciso V, da Lei no 9.069/2016, do PDDU 2016 de Salvador.
- Promover ações para garantir a instituição junto à Prefeitura de um fórum de controle social do processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico.
- Elaborar o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica de Salvador e exigir que este embase a política de ocupação e uso do solo e de saneamento básico;
- Requerer a implantação de parques lineares, ou similares, e a adoção de tecnologias sustentáveis nos programas/projetos de restauração/renaturalização de rios, considerando soluções de tratamento na fonte para esgotamento sanitário, contenção de margens, recomposição de mata ciliar, manejo das águas pluviais, levando melhores condições ambientais e criando novas áreas de lazer e convívio.
- Garantir a alteração o projeto do rios Jaguaribe e Mangabeira do Governo do Estado da Bahia, de forma que o rio Jaguaribe não seja canalizado e ganhe um novo perfil na forma trapezoidal, em concreto, que destruirá a sua forma natural e o único manguezal vivo da cidade;

- Consolidar o Parque Ecológico do Vale Encantado como UC dentro do município de Salvador, garantindo que obras adjacentes não ultrapassem os limites da poligonal estabelecida no PDDU 2016 e assumam medidas de controle de desmatamento, erosão e assoreamento;
- Elaborar Termo de Ajustamento de Conduta entre Prefeitura de Salvador e o MPBA para pagamento por danos ambientais pela obra de canalização do Rio Trobogy e construção da Avenida Tamburgy, de forma que os impactos ambientais sejam valorados e esse recurso seja utilizado para preservação de áreas verdes e criação de UC de proteção integral em Salvador;
- Recorrer ao Conselho Superior do MPBA da decisão de uma promotoria sobre a construção do Hospital Municipal de Salvador na APA dos rios Joanes-Ipitanga.
- Construir um forte movimento de rua em Salvador, com a participação dos diversos movimentos sociais para a defesa dos rios urbanos, a se realizar todo Dia Mundial do Meio Ambiente (5 de junho);
- Instituir e ampliar a participação de representantes de trabalhadores e da sociedade civil no Conselho de Administração da Embasa, no Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente no Estado da Bahia (Sindae) e Observatório do Saneamento Básico da Bahia, com vistas a garantir o controle social da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, como prevê a Lei Nacional de Saneamento Básico;
- Cobrar o direito ao acesso às informações sobre a concepção, acompanhamento, compensações ambientais e condicionantes relacionados ao projeto de intervenção nos rios Jaguaribe e Mangabeira, garantindo a participação social nesse processo antes do início das obras;
- Promover a permeabilidade do solo como princípio básico nas ações de planejamento e intervenção, para melhoria efetiva e qualificada da drenagem urbana de águas pluviais;
- Reivindicar a revitalização da Lagoa da Paixão, em Valéria, principal nascente da bacia do Rio do Cobre;
- Fortalecer os espaços de participação e controle social, como o Comitê da Bacia Hidrográfica do Recôncavo Norte e Inhambupe, Conselhos das APAs Joanes-Ipitanga, Abaeté e Bacia do Rio do Cobre e do Parque Metropolitano de Pituacu;

- Investigar as licenças e outorgas que são liberadas, para que crimes ambientais não continuem acontecendo impunemente nas três esferas públicas;
- Priorizar a manutenção ou recuperação das matas ciliares e Áreas de Preservação Permanente para promover a melhoria da qualidade das águas e o estabelecimento de corredores ecológicos, principalmente entre o Parque Ecológico do Vale Encantado e remanescentes de Mata Atlântica adjacentes;
- Determinar o funcionamento efetivo da Entidade Metropolitana da RMS para que possa cumprir com os seus objetivos, especialmente na área de saneamento básico;
- Promover, por meio da Entidade Metropolitana, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e do Plano Metropolitano de Saneamento Básico. Esses instrumentos vincularão os municípios metropolitanos. Registre-se, pois, sem o PDUI, a Entidade Metropolitana não poderá celebrar contrato de programa com a Embasa, que permanecerá em situação de fragilidade jurídica e econômica.

Encaminhamentos estruturantes:

- Reivindicar junto ao MPBA a realização de um TAC para que a Prefeitura e a Embasa definam metas para a desativação das estações de captação em tempo seco, conforme estabelecido no art. 20, inciso VIII, da Lei nº 9.069/2016, do PDDU 2016;
- Garantir que normas técnicas e exigências legais de manejo sustentável das águas urbanas, especialmente das águas pluviais, como a retenção, o aproveitamento e a recomposição da cobertura vegetal, sejam aplicadas em projetos de empreendimentos urbanos/imobiliários licenciados pelos órgãos competentes;
- Fiscalizar regularmente as ligações clandestinas de esgotamento sanitário em galerias de águas pluviais na RMS;
- Fortalecer o quadro técnico das Prefeituras da RMS para atuar nas Secretarias de Meio Ambiente, Planejamento, Infraestrutura, Urbanismo, Defesa Civil, com o apoio da fiscalização dos conselhos profissionais e do MPBA;
- Instituir uma gestão participativa do Fundo Municipal de Saneamento Básico de Salvador;

- Promover ações de educação ambiental visando sensibilizar a população para qualificar sua participação nos processos de discussão e decisão sobre as águas urbanas.
- Resgatar a história da relação com os rios, ressignificando-nos;
- Buscar soluções sanitárias integradas, indo além dos emissários submarinos;
- Fomentar a adoção de opções tecnológicas de tratamento local de água servida em pequenas estações e/ou implantação de biodigestores e sistemas integrados de tratamento. Tais soluções, além de melhorar a condição de vida local, geram capacitação de mão de obra local e ganhos econômicos;
- Ampliar as práticas de reuso de efluentes, como estratégia de inclusão da perspectiva socioambiental das técnicas da disposição final de efluentes domésticos;
- Implementar melhorias em estações elevatórias de esgoto de reversão de bacia de esgotamento sanitário, adequando-as ao aumento da contribuição da carga de efluentes e empregando tecnologias que evitem o extravasamento de esgotos sanitários nos rios e nas praias de Salvador, a exemplo do tanque pulmão. Além disso, promover monitorização do funcionamento dos extravasores, bem como coletar dados de quantas vezes por ano acontece a extravasão nas estações elevatórias;
- Utilizar os dados do Programa Monitora do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema) para acompanhamento de intervenções em saneamento básico e avaliação das tecnologias adotadas;
- Fortalecer nas escolas e universidades as discussões relacionadas à geografia e história baiana, de forma a abordar os problemas vivenciados no convívio com as águas urbanas;
- Promover maior diálogo entre as políticas de gerenciamento costeiro, águas e saneamento básico na RMS;
- Trabalhar em intervenções de conservação e recuperação focando em algumas sub-bacias e suas matas ciliares, para evitar pulverização de esforços e realizar investimentos em recuperação de matas ciliares e reflorestamento para garantia do ciclo da água;
- Estabelecer metas de enquadramento para melhoria e recuperação da qualidade dos rios e bacias;
- Incorporar a Secretaria de Saúde na discussão de ações de investimento em saneamento básico no sentido de promover a prevenção de doenças relacionadas à água e a promoção da saúde;

- Diagnosticar e monitorizar os passivos socioambientais para embasar as intervenções, licenças e políticas prioritárias;
- Promover a monitorização dos rios encapsulados/cobertos, realizando coletas à montante e à jusante para avaliação dos efeitos do tamponamento;
- Promover estratégias de proteção a espécies em extinção que ocorrem na região de intervenção, a exemplo do guaiamum no manguezal do rio Passa Vaca e o ouriço-cacheiro no Parque Ecológico do Vale Encantado;
- Registrar moção de repúdio ao tamponamento do rio Camarajipe para implantação do BRT sem que seja procedido o levantamento de dados sobre a macrodrenagem e saneamento do Rio, inclusive com a impermeabilização que a opção sobre rodas requer, sendo que já existe uma ligação sobre trilhos;
- Exigir participação da sociedade civil na deliberação de projetos de impacto ambiental;
- Apoiar as alternativas de saneamento independentes, mais simples e baratas e ambientalmente adequadas;
- Retirar todos os esgotos sanitários lançados e ocupações das nascentes em Valéria.
- Revitalizar o riacho Mané Dendê para devolver o direito ao usufruto da cachoeira do Parque São Bartolomeu.
- Priorizar o cuidado com o rio Ipitanga, que apesar de todos os problemas, está vivo e nos fornece água, com planejamento e saneamento básico para os novos condomínios da região;
- Criar mecanismos de comunicação, articulação e participação social, tendo em vista a mobilização contínua da sociedade para uma ação política fundamental para encaminhamento das reivindicações e direito;
- Promover a articulação dos espaços de cidadania institucional junto aos diversos movimentos sociais, com a criação de projetos de articulação das causas socioambientais. Entender que a promoção de uma gestão hídrica adequada e a proteção e revitalização da qualidade dos bens hídricos é caminho pedagógico para que seja repensada a lógica de produção/consumo, organização social e visão de mundo – existem lutas e bandeiras que são de todas e todos.

Mais uma insensatez no manejo das águas em Salvador: o projeto de macrodrenagem dos rios Jaguaribe e Mangabeira (MESTRADO EM MEIO AMBIENTE, ÁGUAS E SANEAMENTO, 2017)

A Sedur, por meio da Conder, tomou a decisão de realizar mais uma intervenção ultrapassada de canalização de rios em uma das 10 bacias hidrográficas continentais do município de Salvador (SANTOS, E. et al., 2010), com a implantação do Projeto de Macrodrenagem dos rios Jaguaribe e Mangabeira, financiado com recursos do Ministério das Cidades e elevado custo de R\$ 273 milhões. Além disso, contou com a aquiescência da Prefeitura de Salvador com expedição de licença ambiental unificada, que, por sua vez, vem implantando projeto similar nos rios Trobogy e Passa Vaca ao custo de R\$ 98,1 milhões. Tais intervenções representam a atuação, mais uma vez, das três esferas do Poder Público em defesa dos interesses do setor privado, e não da cidade e seus cidadãos.

Contrariando as condições naturais e a institucionalidade, o atual processo de urbanização da Bacia Hidrográfica do Rio Jaguaribe culmina, assim, em intervenções de macrodrenagem orientadas por uma concepção obsoleta, baseada apenas em estudos de vazões e eficiência hidráulica, para retificação e canalização em concreto no leito do rio Jaguaribe e seus afluentes, o que resultará em impactos irreversíveis na paisagem, nas condições naturais de drenagem, na zona ripária dos rios (matas ciliares) e nas condições de desenvolvimento da vida aquática. (MANIFESTO RIO JAGUARIBE, 2017)

A reação a tal intervenção deu-se por meio de documentos e manifestações públicas de diversas entidades da sociedade civil de Salvador e de moradores da região da Bacia do Rio Jaguaribe com o apoio técnico-científico da Universidade Federal da Bahia, além de ações populares movidas na Justiça Federal, uma delas com manifestação preliminar do Ministério Público Federal.

A seguir são apresentadas as considerações do MAASA e da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia em relação ao referido Projeto de Macrodrenagem dos Rios Jaguaribe e Mangabeira.

A apreciação procedida respaldou-se no pressuposto fundamental do efetivo cumprimento dos princípios e diretrizes que norteiam não só as Políticas de Meio Ambiente e de Saneamento Básico no País, mas também o Estatuto das Cidades e o PDDU 2016 de Salvador e, sobretudo, considerou o compromisso com uma gestão pública sustentável preconizada na Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Salvador. A partir dessa apreciação, foram identificadas diversas questões cuja discussão é indispensável e imprescindível para se lograr uma alternativa de intervenção mais pertinente aos objetivos da sustentabilidade, a saber:

- O processo de concepção e projeto não contemplou um prévio diálogo com a sociedade.

Embora o diálogo em curso aberto pelo Governo do Estado seja louvável, observa-se que este somente se efetivou após o tema da canalização dos rios Jaguaribe e seus afluentes surgir nas mídias e encetar manifestações diversas pela sociedade civil organizada. Foi por meio dessas expressões que se tornou público o teor do projeto em questão.

A qualificação e sustentabilidade das ações para intervenção em macrodrenagem nas cidades devem apoiar-se no diálogo entre o Poder Público e a sociedade, sua efetiva participação e controle social, como preveem o Estatuto das Cidades e o PDDU 2016 de Salvador, entre outros marcos legais.

- A solução apresentada baseia-se única e exclusivamente no conceito de “eficiência hidráulica”

Normalmente, as obras com a finalidade de produzir a solução técnica proposta e em curso, de acelerar o escoamento das águas drenando os terrenos rapidamente, o que se chama de “eficiência hidráulica”, apenas transferem o problema dos alagamentos para jusante (rio abaixo). Essa situação está claramente revelada ao se constatar o problema criado pelas obras de canalização, em fase de finalização pela Prefeitura de Salvador, no rio Trobogy, o qual deságua no trecho final do rio Jaguaribe. Tais obras, como afirmam os representantes do Governo estadual, estabelecem a “necessidade” ou “urgência” das intervenções no estuário do rio Jaguaribe, de forma a enfrentar seus impactos no rio Trobogy, qual seja, o recebimento de volumes de água de forma mais acelerada, em curto período de tempo. A articulação ocorrida entre o Governo do Estado da Bahia e a Prefeitura de Salvador para a divisão das obras e seus recursos financeiros não levou em conta uma pactuação de um cronograma conjunto de execução, agravando com isso os riscos de ocorrência de problemas (conforme exposto pela equipe técnica da Conder).

Além desse aspecto, saliente-se que o aumento de volume da calha no trecho do estuário do rio Jaguaribe teria sido dimensionado levando em conta as obras nos rios Jaguaribe, Mangabeira e Trobogy. Considerando que até o momento foram executadas obras (canalizações propriamente ditas) apenas no rio Trobogy, não há justificativa para a urgência reclamada pelo governo estadual para as obras no trecho de estuário (orla) do rio Jaguaribe.

- O projeto de canalização do rio Jaguaribe e seus afluentes não apresenta ou considera suficientemente a adoção de bacias de detenção

Alternativamente aos ambientes naturais mencionados, a concepção de técnicas compensatórias prevê a construção de bacias de detenção para acúmulo temporário das águas das cheias, uma alternativa que poderia ter sido examinada no projeto e que, pelas informações disponíveis, não foi devidamente explorada ou se apresenta insuficiente.

Relativamente a essa questão, destaca-se aqui que o aumento do volume da calha fluvial no trecho de estuário do rio Jaguaribe (trecho orla) visa atuar como reservatório de detenção dos volumes escoados das sub-bacias dos rios Trobogy, Mangabeira e Jaguaribe (principal), que chegarão acelerados ao local, em conjunto com o efeito de maré. Defende-se aqui a ideia de que tal volume extra deveria, no máximo, ser armazenado de forma não concentrada, em diversas bacias de detenção ao longo da bacia hidrográfica. Em que pese o adensamento urbano que já ocorre em certos trechos dos cursos de água e da bacia, opção deveria ser avaliada prioritariamente, efetuando-se análises de alternativas e de seus custos. Somente em decorrência de tais análises se poderia assumir qualquer intervenção no trecho final, o qual apresenta os possíveis complicadores decorrentes da dinâmica do mar (referidos mais adiante).

- As simulações hidráulicas realizadas e apresentadas nos Estudos Hidrológicos não identificam as zonas inundadas de forma a nortear as necessidades de obras

No material da Sedur/Conder, denominado *Estudo Hidráulico. Rio Jaguaribe. Rio Mangabeira*,² de agosto de 2015, constam figuras com resultados das simulações hidrodinâmicas em termos dos perfis das linhas d'água. Não constam, no entanto, quaisquer referências às áreas de inundação, sua abrangência espacial, os pontos críticos de alagamento, o que deveria ser o resultado de tais simulações. Tampouco há qualquer menção quanto aos alagamentos, à caracterização das áreas atingidas, quanto ao

2 Elaboração de Projetos, Desenvolvimento de Trabalho Social e Execução de Obras de Macrodrenagem para Canalização e Revestimentos na Calha dos Rios Jaguaribe e Mangabeira, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), repassados por meio da Caixa Econômica Federal (CEF), por meio do Termo de Compromisso nº 402487-88/2012/MCIDADES/CAIXA.

tipo de ocupação, grau de gravidade e riscos (exposição e vulnerabilidade), ao número de imóveis e pessoas atingidas; se haveria necessidade de relocação de pessoas, quantos domicílios estariam envolvidos e quais os custos para sua relocação. Essa caracterização de áreas inundáveis e as respectivas afetações é que deveriam nortear as intervenções necessárias e as alternativas possíveis. Sem esses elementos claramente expostos e as alternativas tecnológicas, entre outras a serem analisadas, não é cabível aceitar e assumir que toda a problemática (não caracterizada) deve ser e será solucionada com as canalizações previstas.

- A ocupação desordenada do solo da bacia hidrográfica, como também as obras e projetos previstos e em andamento têm destruído e vão destruir ainda mais as várzeas, áreas ripárias, lagoas marginais e/ou brejos associados ao rio e seus afluentes

Várzeas, áreas ripárias, lagoas marginais e/ou brejos associados aos rios são estruturas naturais moldadas pelo fluxo das águas e contribuem para a retenção e infiltração das águas nos solos e aquíferos, atuando como ambientes de amortecimento (retenção e desaceleração das águas) de enchentes. Essas estruturas naturais contribuem também como digestores de matéria orgânica e nutrientes (conteúdo dos esgotos), embora não deva ser esse o seu papel no sistema natural.

- Todos os revestimentos dos canais previstos são de concreto, não tendo havido consideração de outras opções possíveis (nos casos em que o revestimento fosse comprovadamente necessário)

O rio Jaguaribe, pelo menos no trecho de estuário, mesmo com o projeto de canalização apresentado, poderia comportar alternativas tecnológicas de contenção de erosão das laterais mais leves e menos agressivas que o concreto. Assim julgamos, uma vez que as velocidades nesse trecho não parecem exigir o nível de resistência que o concreto oferece às tensões de cisalhamento do fluxo das águas. Com isso, haveria uma intervenção mais permeável às águas e mais compatível ao ecossistema e à paisagem urbana, além de certamente ser menos onerosa.

- Os revestimentos em concreto, totais ou parciais, do leito fluvial comprometem processos hidrológicos e biogeoquímicos

Embora os estudos oficiais se refiram, por exemplo, à não concretagem do fundo do canal em certos trechos, o que supostamente estaria propiciando a vida bentônica”, ressalta-se que isso não se traduz em realidade. A canalização das margens e do fundo do canal em grandes trechos com o uso de concreto, além de acelerar os escoamentos, promove o arraste de estruturas de fixação e de organismos e, com isso, condena o rio de uma vez por todas à morte. Entenda-se por “morte” a perda de condições de sustentar um ecossistema saudável, logo a perda das suas funções ecossistêmicas que podem proporcionar o conjunto de fatores para a resiliência necessária, beneficiando a qualidade ambiental e o bem-estar humano.

- As obras propostas não contemplam efetivas soluções para o esgotamento sanitário na bacia

O projeto restringe-se exclusivamente a proporcionar a rápida drenagem das águas do rio via canalização. Assim, essas intervenções não contribuirão em nada para o enfrentamento da contaminação das águas do rio, que continuarão a fluir em seu leito mais rapidamente para o trecho final e, em consequência, para a praia e o mar. O mesmo poderá ocorrer com os resíduos sólidos. Cabe ressaltar que a continuidade desse processo poderá, em algum tempo, comprometer as intervenções realizadas.

Em que pese termos sido informados de que um interceptor de esgotos sanitários está previsto para ser implantado em trechos do rio Mangabeira, a não inserção desse dispositivo num plano e projeto mais amplo de esgotamento sanitário deixa dúvidas quanto à sua operação e efetividade.

- Existem alternativas tecnológicas à forma de canalização apresentada

Essas técnicas se sustentam nas novas concepções de manejo das águas pluviais e drenagem para projetos baseados na sustentabilidade dos sistemas e rompem com o padrão de projetos que têm como referência a drenagem convencional amplamente disseminada no Brasil a partir dos anos 1970. Embora ainda hoje as ações e iniciativas que buscam enfrentar os problemas de enchentes nas cidades estejam sob essa referência, entende-se que isso deverá ser rapidamente superado frente às novas demandas para as Cidades Sustentáveis, como reza o Estatuto das Cidades.

O estudo de viabilidade ambiental não considera os efeitos da dinâmica marinha com relação ao balanço de sedimentos no trecho estuarino

As obras no trecho de estuário do rio Jaguaribe preveem alterações profundas nas seções do rio, sua canalização e alteração da cota de fundo desse canal com relação à cota do rio atual. A cota atual foi e é moldada pela interação entre a dinâmica marítima e os fluxos do rio, envolvendo um balanço de sedimentos que resulta no leito fluvial que se observa. Havendo alteração e mudança de condições desse balanço, desconhece-se o resultado dessa dinâmica. Ou seja, poderia o mar adentrar ainda mais o rio canalizado e provocar erosão, ou poderá predominar um avanço dos sedimentos (areias) do mar para dentro do rio canalizado. O resultado disso pode ser similar ao caso da saída artificial do rio Camarajipe, no Jardim de Alá, em que vultosos recursos financeiros têm sido empregados com maquinário para a remoção do dique arenoso que o mar cria nessa localidade. Um estudo de impacto ambiental adequado deveria trazer essa resposta. No entanto, tal estudo, tão seguidamente reivindicados pela sociedade, não foi desenvolvido, o que demonstra a falta de cuidado e responsabilidade com o patrimônio ambiental da cidade por parte dos entes públicos.

Adicionalmente, com relação ao rio Passa Vaca, afluente do rio Jaguaribe junto à foz e com obras a cargo da Prefeitura Municipal de Salvador, a inexistência de Estudo de Impactos Ambientais das intervenções a que nos referimos não permite antecipar prováveis impactos ao seu manguezal (último remanescente desse tipo de ecossistema na Orla Atlântica de Salvador e que abriga espécies de flora e fauna típicas, incluindo o gaiamum, espécie atualmente ameaçada).

- A viabilidade técnica e ambiental do projeto, assim como a outorga concedida, não foi realizada com o rigor e metodologias devidas

O Estudo de Viabilidade Ambiental apresentado encontra-se desprovido de elementos essenciais da mensuração dos impactos existentes e dos processos causadores, que serão minimizados com a intervenção. Destaque-se a nossa discordância em relação aos insustentáveis argumentos apresentados no documento *Rio Jaguaribe – Estudo de Viabilidade Técnica e Ambiental para as obras de Canalização e Retificação no Canal do Rio Jaguaribe*, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, em setembro de 2014 (CONDER, 2014), assim como no *Parecer Técnico de Outorga*, indexado ao

processo 2013.001.001763/INEMA/LIC-01763, do Inema, também de setembro de 2014. (INEMA, 2014) Sendo breves, tais argumentos sustentam a tese de que o rio Jaguaribe já era um rio morto e degradado e, dessa forma, a canalização proposta no projeto “em nada pioraria tal quadro”. Exhaustivamente é apresentada a interpretação de que “ausência de vidas Planctônica, Nectônica e Bentônica”, sem que em tais documentos seja apresentada qualquer referência a resultados de biomonitorização. Tal tese, além de carecer do devido e necessário conhecimento da condição ambiental do rio, evidencia a falta de sustentação técnica e científica dos argumentos que formam a base da conclusão de que a canalização deve ser realizada. Essa retórica, não traz nem considera a hipótese mais desejável e perfeitamente possível e que vem sendo disseminada em todo o mundo, de recuperação das condições degradadas desse rio urbano. A tese sustentada pelos proponentes e agentes públicos também não informa ou aborda quaisquer possibilidades de sanar ou minimizar as causas dos problemas identificados como degradação. Ou seja, apenas conduz à proposta tradicional, higienista e desintegrada, que enfrenta de forma inadequada uma única dimensão do problema, as enchentes e alagamentos. Dessa forma, desprezam as chances de real requalificação ambiental e ecológica (nos máximos limites das possibilidades), colocando a questão da canalização do rio como panaceia. Essa visão se caracteriza como ultrapassada em termos de propostas para o enfrentamento dos problemas de drenagem e manejo das águas urbanas na atualidade.

- O projeto encontra-se em desacordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (PDDU 2016)

O PDDU 2016, Lei nº 9.069/2016 (SALVADOR, 2016a), dentre outras questões, estabelece que a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas orientam-se:

pela sustentabilidade e a adoção prioritária de medidas estruturantes, considerando as especificidades morfológicas, pluviométricas, ambientais, socioculturais e econômicas (inciso II do art. 96);
pela preservação das áreas livres, definindo índices de permeabilidade para as zonas e normas para o emprego de materiais que permitam a permeabilidade e implantação de dispositivos de retenção e reuso de águas pluviais nos empreendimentos (inciso IV, art. 96).
(SALVADOR, 2016a)

Assim, o projeto não atende às Diretrizes do Plano que prevê a

implantação de medidas estruturantes de prevenção de inundações (inciso I, art. 97); o controle da ocupação das encostas, dos fundos de vale, talvegues, várzeas e Áreas de Preservação Permanente ao longo dos cursos e espelhos d'água, *preservando a vegetação existente e visando à sua recuperação* (inciso II, art. 97); *a análise de alternativas e medidas integradas, estruturais e estruturantes de natureza preventiva e institucional* (inciso III, art. 97). (SALVADOR, 2016a, grifo nosso)

O projeto não atende também às diretrizes do Governo Federal para a efetivação de financiamento de projetos e constantes no *Manual para Apresentação de Propostas Programa – 1138. Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial* do Ministério das Cidades, que prevê, desde 2009, “a gestão sustentável da drenagem urbana com ações estruturais e não estruturais dirigidas à recuperação de áreas úmidas, à prevenção, ao controle e à minimização dos impactos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas”. (BRASIL, 2009, p. 5) Segundo esse Manual,

as intervenções estruturais consistem em *obras que devem preferencialmente privilegiar a redução, o retardamento e o amortecimento do escoamento das águas pluviais*. [...] Essas intervenções incluem: reservatórios de amortecimento de cheias, adequação de canais para a redução da velocidade de escoamento, sistemas de drenagem por infiltração, implantação de parques lineares, recuperação de várzeas e a renaturalização de cursos de água. *Obras convencionais de galerias de águas pluviais e de canalização, que aceleram o escoamento, serão admitidas somente nos casos onde as soluções preferenciais se mostrarem inviáveis, quando for comprovado que os impactos gerados pela intervenção são de baixa magnitude e serão mitigados*. (BRASIL, 2009, p. 10, grifo nosso)

Segundo, ainda, os programas do Governo Federal na área de drenagem e manejo das águas pluviais, está prevista

[...] promoção da gestão sustentável da drenagem urbana dirigida à recuperação de áreas úmidas, à prevenção, ao controle e à minimização dos impactos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas, em consonância com as políticas de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do solo. (BRASIL, 2017)

No Manual de 2012, que dá suporte à elaboração de projetos para esse Programa, intitulado *Manual para apresentação de propostas para sistemas de drenagem urbana sustentável e de manejo de águas pluviais*, consta como um objetivo do Programa:

[...] promover, em articulação com as políticas de desenvolvimento urbano, de uso e ocupação do solo e de gestão das respectivas bacias hidrográficas, a *gestão sustentável da drenagem urbana com ações estruturais e não-estruturais dirigidas à recuperação de áreas úmidas, à prevenção, ao controle e à minimização dos impactos provocados por enchentes e inundações urbanas e ribeirinhas*. (BRASIL, 2012, p. 5, grifo nosso)

No item 4.3 desse Manual, está estabelecido que “somente serão aceitos, a princípio, projetos que adotem soluções tecnológicas integrantes da literatura técnica corrente, e que apresentem comprovada eficiência”. (BRASIL, 2012, p. 7) Na análise dos documentos apresentados, pode-se perceber claramente que não houve por parte da equipe técnica que desenvolveu o projeto e das instituições públicas responsáveis, a exemplo da Conder, uma preocupação quanto ao item referido, não havendo inclusive a apresentação de um estudo de alternativas tecnológicas para a problemática aqui discutida.

O referido Manual ainda apresenta uma definição sobre os Princípios de Manejo Sustentável das Águas Pluviais Urbanas, a saber:

Os princípios adotados têm como fundamento o conceito de desenvolvimento urbano de baixo impacto que se traduz em soluções mais eficazes e econômicas quando comparadas às soluções tradicionais de drenagem urbana.

Esse conceito consiste na *preservação do ciclo hidrológico natural, a partir da redução do escoamento superficial adicional* gerado pelas alterações da superfície do solo decorrentes do desenvolvimento urbano. As técnicas utilizadas são diferentes das utilizadas pela engenharia convencional que privilegiam o afastamento rápido das águas pluviais. O controle do escoamento superficial é realizado o mais próximo possível do local onde a precipitação atinge o solo (controle de escoamento na fonte). A redução do escoamento acontece pela infiltração do excesso de água no subsolo, pela evaporação e evapotranspiração – que devolve parte da água para a atmosfera –, e pelo armazenamento temporário, possibilitando o reúso da água ou um descarte lento, após a chuva. (BRASIL, 2012, p. 19, grifo nosso)

- Não houve qualquer consideração a respeito de vulnerabilidade e adaptação da zona costeira, decorrentes de potenciais mudanças climáticas

Embora para visões mais conservadoras ou desinformadas possa parecer algo descontextualizado, é real a necessidade de abordagem e consideração de orientações baseadas em estudos de vulnerabilidade e adaptação às mudanças climáticas. (PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2016) Estes, para as cidades litorâneas, apontam a necessidade de conservar e criar zonas de amortecimento naturais, aumentando a permeabilidade e retenção hídrica, bem como a estabilidade do terreno. Relatório recente apresentado pelo Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) e Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) indica Salvador entre as cinco cidades costeiras mais vulneráveis.

- A licença ambiental unificada obtida desconsidera a política municipal de meio ambiente e o desenvolvimento sustentável

O licenciamento ambiental não poderia ser realizado na medida em que a aplicação do referido instrumento não foi devidamente regulamentada pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente de Salvador (Comam), conforme determina art. 2º da Lei nº 6.916/2005 ainda vigente, uma vez que não foi revogada pela Lei nº 8.915/2015, que dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Além disso, até o momento, não se dispõe de qualquer regulamentação da referida lei que trate dos procedimentos do licenciamento ambiental do Município (tipologias de atividades, modalidades de licenças etc.).

Por outro lado, cabe esclarecer que a Licença Ambiental Unificada (LU) prevista na Lei Municipal nº 8.915/2015 (art. 101, inciso I) deve ser “concedida para empreendimentos simplificados, nos casos em que as características do empreendimento assim o indiquem, para as fases de localização, implantação e operação, como uma única licença. (SALVADOR, 2015a, grifo nosso) Para tanto, a licença deverá considerar na sua apreciação todas as informações, consolidando as possíveis determinações que seriam pertinentes às demais licenças unificadas. Assim sendo, causa estranheza que as condicionantes estabelecidas tenham a mesma natureza e o propósito pertinente à licença prévia, que estabelece os requisitos para a obtenção da licença de implantação (art.101, inciso II da referida Lei).

Os autores da Nota Técnica concluem que

Do exposto é perfeitamente perceptível o quanto o projeto em tela do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal de Salvador de canalização dos rios se distancia não só das necessidades da bacia e do rio Jaguaribe e seus afluentes, como dos requisitos técnicos mais atuais de concepção de projetos para o manejo e drenagem das águas pluviais, e, também, dos objetivos e princípios dos programas do Governo Federal que, de forma pertinente e necessária, apresenta a abordagem mais adequada e responsável para intervenções da natureza do Projeto no rio Jaguaribe aqui abordado. Diante das questões expostas, consideramos que o projeto de intervenção nas condições propostas representa uma grave ameaça à qualidade ambiental nas suas diversas dimensões: sociais, ecossistêmicas e econômicas, necessitando de urgente reformulação, sem o que obra nenhuma poderá ser iniciada. (MESTRADO EM MEIO AMBIENTE, ÁGUAS E SANEAMENTO, 2017)

Após encaminhamento da referida Nota Técnica pelo MAASA/EP/UFBA ao Governador do Estado da Bahia, reuniões foram realizadas entre representantes do MAASA e prepostos do Governo do Estado, sendo que, infelizmente, estes últimos insistiram na manutenção da concepção do referido Projeto e na continuidade da construção das estruturas projetadas.

Considerações finais

Os resultados da pesquisa Qualidade da Água e da Vida Urbana em Salvador realizada pela UFBA (SANTOS, E. et al., 2010), bem como o artigo de Santos e colaboradores (2018) mostram que as amostras de água coletadas nas bacias hidrográficas do município apresentaram elevados percentuais do número de amostras fora do padrão quanto a Coliformes Termotolerantes, Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO5), Oxigênio Dissolvido (OD) e Fósforo Total, em todas as bacias hidrográficas continentais de Salvador, indicando uma forte presença de esgotos sanitários nos rios do Município, apesar dos elevados investimentos realizados pelo Governo do Estado da Bahia/Embasa, de 1995 até o presente, e de os PDDU 2007 e PDDU 2016 destacarem a necessidade da implantação e operação de sistemas de esgotamento sanitário ou outras soluções apropriadas nas áreas de proteção

de mananciais, em particular aquelas situadas no entorno das represas/reservatórios utilizados para o abastecimento público e a implantação de programas de despoluição dos corpos d'água do Município em estágio avançado de eutrofização. Assim, torna-se necessário questionar os critérios considerados na definição e a que interesses atenderam os elevados investimentos em esgotamento sanitário até então realizados em Salvador, bem como por que o Governo Municipal não adotou até o momento ações efetivas visando implementar os dispositivos estabelecidos, tanto no PDDU 2007 como no PDDU 2016, pois, mesmo com todo esse investimento realizado, que resultou na ampliação do número de domicílios ligados a rede coletora do Sistema de Esgotamento Sanitário de Salvador, e dispositivos legais existentes, os rios da cidade continuam apresentando um elevado nível de degradação ambiental, ou seja, muito esgoto sanitário ainda está sendo lançado ou transportado pelos rios. Essa é uma questão ainda não equacionada. Durante anos, os rios urbanos foram conceitualmente tratados como um problema de saneamento, e não como um patrimônio ambiental. Essa visão, que parece ser um consenso entre técnicos e especialistas da área, deve ser substituída, mesmo que gradativamente, por uma postura de planejamento e de implementação de projetos que busquem valorizar a importância ambiental e o papel social dos rios urbanos. Desse modo, precisam ser formuladas, implementadas e avaliadas, de forma participativa e com controle social, políticas públicas de meio ambiente/águas, desenvolvimento urbano/habitação/saneamento básico e de saúde ambiental, integradas, bem como planos, programas, projetos e ações visando a melhoria da qualidade ambiental, que sejam efetivos, eficazes e eficientes e voltados também para a prevenção e controle da poluição dos corpos d'água superficiais e das águas subterrâneas do município de Salvador.

A natureza de uma ação de saneamento básico a coloca como essencial à vida humana e à proteção ambiental. Sendo uma ação eminentemente coletiva, em face da repercussão da sua ausência, ela se constitui em uma meta social, situando essa medida no plano coletivo, onde os indivíduos, a comunidade e o Poder Público têm papéis a desempenhar. Dada a sua natureza, o esforço para a sua promoção deve se dar em vários níveis, envolvendo diversos atores. As ações de saneamento básico, além de serem, fundamentalmente, de saúde pública e também de proteção ambiental, se constituem em serviços essenciais, direito social do cidadão e dever do Estado. Desse modo,

a promoção das ações de saneamento básico está mais compatível com as políticas públicas e sociais, o que estabelece um princípio fundamental, que deve nortear a política de saneamento básico: “o saneamento básico é uma meta coletiva diante de sua essencialidade à vida humana e à proteção ambiental, o que evidencia o seu caráter público e o dever do Estado na sua promoção, constituindo-se em um direito social integrante de políticas públicas e sociais”. (BORJA, 2004, p. 83)

O grande desafio que se coloca para o Poder Público e os diversos segmentos da sociedade soteropolitana é a construção de uma nova ordem socioambiental pautada na ética, justiça social, justiça ambiental, solidariedade, transparência, tecnologias apropriadas e participação social, que venha praticar em relação às ações e serviços públicos de saneamento básico, política baseada no referido princípio fundamental.

Assim, urge em Salvador a implementação dos art. 20 (Águas Urbanas) e arts. 89 a 102 da Lei nº 9.069/2016 (PDDU 2016 de Salvador), bem como a formulação e instituição de política municipal de saneamento básico, como estabelecido no art. 89 da referida Lei, sistêmica, articulada com as políticas de saúde, meio ambiente/águas, desenvolvimento urbano/habituação, educação, e trabalho, emprego e renda, dentre outras, que contemple os princípios de universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade, qualidade do serviço, sustentabilidade, transparência das ações, utilização de tecnologias apropriadas, adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água e gestão pública, assegurando a participação e o controle social na sua formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Tal desafio implica também a necessidade de trabalho conjunto e coordenado entre as três esferas de governo: o município de Salvador, que pela Constituição Federal é o titular/responsável pelos serviços públicos de saneamento básico; o estado da Bahia por meio de sua empresa estatal, delegatária dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário – a Embasa –, da Conder e do Inema; e o Governo Federal, implementando a Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, por meio dos programas, projetos e ações constantes no Plano Nacional de Saneamento Básico-Plansab.

Referências

ÁLVARES, Maria Lúcia Politano et al. Fatores determinantes da qualidade da água distribuída e consumida na cidade do Salvador, Bahia. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 24., 2007, Belo Horizonte. *Anais...* Rio de Janeiro: ABES, 2007. 1 CD-ROM. p. 1-21.

BORJA, Patrícia Campos et al. Serviços públicos de saneamento básico em Salvador – BA: estudo sobre as desigualdades de acesso. *Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais*, Salvador, v. 3, n. 2, p.140-152, 2015.

BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. Programa de Saneamento Ambiental da Bahia, Bahia Azul: características, resultados e análise crítica. In: REGO, Rita de Cássia Franco; LARREA-KILLINGER, Cristina; BARRETO, Maurício Lima (Org.). *Impacto de um programa de saneamento ambiental na saúde: fundamentos teórico-metodológicos e resultados de pesquisa interdisciplinar*. Salvador: EDUFBA, 2018. p. 65-93.

BORJA, Patrícia Campos. *Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e mega programa: um olhar através do Programa Bahia Azul*. 2004. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Manual para apresentação de propostas: Programa 1138: Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial*. Brasília, DF: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Manual para apresentação de propostas para sistemas de drenagem urbana sustentável e de manejo de águas pluviais: Programa 2040: Gestão de Riscos e Resposta a Desastres*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=5986406&codPapelTramitavel=49928716>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Peças técnicas relativas a planos municipais de saneamento básico*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Saneamento e recursos hídricos*. Brasília, DF, 2017.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. *Rio Jaguaribe – estudo de viabilidade técnica e ambiental para as obras de canalização e retificação no canal do Rio Jaguaribe*. Salvador, 2014. 5 V. Disponível em: <[File:///C:/Users/Severino/Downloads/ESTUDO%20DA%20VIABILIDADE%20T%C3%89CNICA%20AMBIENTAL_JAGUARIBE%20\(3\).pdf](File:///C:/Users/Severino/Downloads/ESTUDO%20DA%20VIABILIDADE%20T%C3%89CNICA%20AMBIENTAL_JAGUARIBE%20(3).pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

EMBASA. *Salvador chega aos 466 anos com investimentos da Embasa que chegam a R\$ 1,5 bilhão*. 2015. Disponível em: <<http://www.embasa.ba.gov.br/content/salvadorchega-aos-466-anos-com-investimentos-da-embasaque-chegam-r-15-bilh%C3%A3o>>. Acesso em: 10 out. 2015.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

IBGE. *Cidades e Estados*. 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=2927408>>. Acesso em: 04 dez. 2018. Consulta de área, população e dados básicos dos municípios: Salvador (BA). População estimada.

INEMA. *Parecer Técnico de Outorga*. Indexado ao Processo de Outorga: 2013.001.001763/INEMA/LIC-01763. Outorga para intervenção – canalização e retificação. Salvador, 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/Severino/Downloads/Parecer%20T%C3%A9cnico%20de%20Outorga%20CONDER%20%20JAGUARIBE%2018-08-14%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Severino/Downloads/Parecer%20T%C3%A9cnico%20de%20Outorga%20CONDER%20%20JAGUARIBE%2018-08-14%20(1).pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

MANIFESTO Rio Jaguaribe: Por uma nova concepção de tratamento dos rios urbanos. Salvador: AMA Jaguaribe, 2017. Disponível em: <http://www.gamba.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Manifesto_Rio_Jaguaribe.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

MESTRADO EM MEIO AMBIENTE, ÁGUAS E SANEAMENTO. *Nota técnica sobre o projeto de macrodrenagem dos rios Jaguaribe e Mangabeira*. Salvador: UFBA, 2017. Disponível em: <http://www.gamba.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Nota-Te%CC%81cnica_MAASA_UFBA_Canalizac%CC%A7a%CC%83o-do-Rio-Jaguaribe-em-Salvador_BA1.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

MORAES, Luiz Roberto Santos. *Conceitos de saneamento*. Salvador: DHS/UFBA, 1993. Não publicado.

MORAES, Luiz Roberto Santos et al. Caminho das Águas em Salvador e suas diferentes dimensões. *Politécnica* (Instituto Politécnico da Bahia), v. 23, p. 29-35, 2015.

MORAES, Luiz Roberto Santos *et al.* Saneamento e Qualidade das Águas dos Rios em Salvador, 2007-2009. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 47-60, jan./abr. 2012a.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Fazer saneamento ambiental em Salvador de outra forma é possível! In: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, 2., 2012, Feira de Santana. *Anais...* Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2012b. p. 1-5.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Política e plano municipal de saneamento básico: aportes conceituais e metodológicos. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília, DF: SNSA, 2009. p. 33-53.

MORAES, Luiz Roberto Santos; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos; SAMPAIO, Rosely Moraes. Indicadores da qualidade ambiental urbana: a experiência do Dique de Campinas em Salvador, Bahia. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 78-87, 2006.

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. *Impacto, vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas: relatório especial do painel brasileiro de mudanças climáticas*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://ppgoceano.paginas.ufsc.br/files/2017/06/Relatorio_DOIS_v1_04.06.17.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

ROSSI, Wilson et al. Fontes de poluição e o controle da degradação ambiental dos rios urbanos em Salvador. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 61-74, jan./abr. 2012.

SALVADOR. Câmara Municipal. Lei no 7.400, de 20 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <http://www.desenvolvimentourbano.salvador.ba.gov.br/lei7400_pddu/index.php>. Acesso em: 17 jan. 2012.

SALVADOR. Câmara Municipal. Lei no 7.981, de 31 de maio de 2011. Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico – Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, autoriza o Município a celebrar Contrato de Programa com a Embasa, institui o Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB), ratifica o Convênio de Cooperação entre Entes Federados firmado em dezembro de 2009 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Poder Legislativo, Salvador, 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2011/799/7981/lei-ordinaria-n-7981-2011-aprova-o-plano-municipal-de-saneamento-basico-servicos-de-abastecimento-de-agua-e-esgotamento-sanitario-autoriza-o-municipio-a-celebrar-contrato-de-programa-com-a-empresa-baiana-de-aguas-e-saneamento-s-a-embasa-institui-o-fundo-municipal-de-saneamento-basico-fmsb-ratifica-o-convenio-de-cooperacao-entre-entes-federados-firmado-em-dezembro-de-2009-e-da-outras-providencias?q=LEI%20N%BA%207981%2C%20DE%2031%20DE%20MAIO%20DE%202011>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SALVADOR. Câmara Municipal. Lei nº 8.915, de 25 de setembro de 2015. Dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; institui o Cadastro Municipal de Atividades Potencialmente Degradoras e Utilizadoras de Recursos Naturais (CMAPD) e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), no Município de Salvador, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Poder Legislativo, Salvador, n. 6.430, 2015a. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/Lei_8915_2015.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SALVADOR. Câmara Municipal. Lei no 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Poder Legislativo, Salvador, n. 6.620, 30 jun. 2016a. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br/updiv/pddu-2016/files/assets/basic-html/page-1.html#>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SALVADOR. Poder Executivo Municipal. Decreto nº 21.020, de 29 de julho de 2010. Cria a CEXEC e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Poder Legislativo, Salvador, 2010. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2010/2102/21020/decreto-n-21020-2010-cria-a-comissao-executiva-do-plano-municipal-de-saneamento-basico-cexec-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SALVADOR. Poder Executivo Municipal. *Decreto nº 27.001, de 30 de dezembro de 2015*. Altera a composição da Comissão Executiva do Plano Municipal de Saneamento Básico (CEEXEC) na forma que indica e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal, 2015c. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2015/2700/27001/decreto-n-27001-2015-altera-a-composicao-da-comissao-executiva-do-plano-municipal-de-saneamento-basico-cexec-na-forma-que-indica-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SALVADOR. Poder Executivo Municipal. Decreto nº 27.111, de 22 de março de 2016. Dispõe sobre a delimitação das bacias hidrográficas e das bacias de drenagem natural existentes no município do Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2016b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2016/2712/27111/decreto-n-27111-2016-dispoe-sobre-a-delimitacao-das-bacias-hidrograficas-e-das-bacias-de-drenagem-natural-existent-no-municipio-do-salvador-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SALVADOR. Poder Executivo Municipal. *Decreto nº 28.352, de 04 de abril de 2017*. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto 27.001/2015 que dispõe sobre a composição da Comissão Executiva do Plano Municipal de Saneamento Básico – CEEXEC na forma que indica e dá outras providências. Salvador: Câmara Municipal de Vereadores, 2015b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/ba/s/salvador/decreto/2017/2836/28352/decreto-n-28352-2017-altera-e-acrescenta-dispositivos-ao-decreto-27001-2015-que-dispoe-sobre-a-composicao-da-comissao-executiva-do-plano-municipal-de-saneamento-basico-cexec-na-forma-que-indica-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 17 de nov. 2017.

SALVADOR. Superintendência do Meio Ambiente. *Bacias hidrográficas no Município de Salvador: iniciativas de gestão integrada*. Salvador: Superintendência do Meio Ambiente, 2006.

SANTOS, Elisabete et al. (Org.). *O caminho das águas em Salvador: bacias hidrográficas, bairros e fontes*. Salvador: UFBA, 2010.

SANTOS, Juliana Jesus et al. Qualidade das águas das bacias hidrográficas da cidade de Salvador e do município de Lauro de Freitas, Bahia. *Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais*, Salvador, v. 6, n. 1, p. 97-124, 2018.

SEMINÁRIO RIOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL, 2017, Salvador. *Documento final*. Salvador: ABES-BA, 2017. Disponível em: <http://abesba.org.br/uploaded-files/cursos_e_eventos/Documento_Final_Seminario_Rios_Urbanos.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

Planejar a cidade com o clima pensando no conforto ambiental e nas mudanças climáticas: a metodologia do Mapa de Clima Urbano

*Jussana Nery
Tereza Moura
Telma Andrade*

Introdução

A urbanização da humanidade, título do livro escrito por Kingsley Davis e Hans Blumenfeld (1970) há meio século, já anunciava que nosso hábitat eleito seria a cidade. A intensa urbanização que alcança o século XX, porém, impõe a transformação do ecossistema natural no ecossistema urbano, substituindo sistemas e processos naturais por artificiais e desprezando as interações ecológicas existentes entre o hábitat, o ecossistema e o bioma. Essas transformações ou alterações interferem diretamente no clima de um lugar. A urbanização implica alterações significativas nas características físicas das superfícies que regem os fluxos térmicos. A cidade, comparada ao seu entorno rural, se

transforma em um local de absorção, produção e armazenamento de calor, produção e concentração de contaminantes, além de alterar o padrão de circulação do ar. O Clima Urbano é consequência da urbanização, e ambos são uma construção social.

Nos ecossistemas urbanos ou “Metrópoles (In)sustentáveis”, no dizer de Alva (1997), a água vem sendo trazida de distâncias cada vez maiores e os alimentos chegam de toda parte do mundo com custos altos e impactos ambientais. Mas, com relação ao ar ou atmosfera, ambiente contínuo e indivisível que envolve a Terra e conecta todos os seres pela respiração, seu manejo como um recurso natural, não é factível. Sobrevivemos a uma falta d’água de alguns dias, ou a uma crise de abastecimento de alimentos, mas não podemos parar de respirar enquanto esperamos um “estoque de ar” vindo de uma remota área onde a circulação atmosférica ainda não tenha levado a poluição. Também o manejo do clima, definido como comportamento da atmosfera, é pouco factível quando considerado como um recurso. Isto implicaria o condicionamento artificial do ar urbano. A cidade bioclimática consegue dar respostas relativas ao conforto térmico dentro de certos limites. O condicionamento artificial do ar tenta resolver individualmente ou em grupo, também com elevado custo e impactos ambientais, transferindo autocraticamente o calor de dentro das edificações para a cidade. E, nesse processo, gera ainda mais calor na cidade e, assim, socializa o dano com toda a população.

Precisamos reconhecer a importância vital do ar que respiramos, que interage com todo nosso organismo e psique e que é veículo para inúmeras e conhecidas patologias. Em especial, o ar das cidades tem-se mostrado, desde tempos remotos, mais deletério do que o ar fora da cidade. Na atualidade, quando a inclusão social precisa se tornar um valor humano, o ar se apresenta com um elemento altamente inclusivo. O mesmo ar é respirado por todos, distribuindo democraticamente seus atributos físico-químicos, para o bem ou para o mal. Assim, para se viver em um ambiente saudável, é preciso incluir a todos. O caminho para se chegar a um ambiente saudável passa pela consideração do clima no planejamento urbano, e na melhor das possibilidades, desde a escala do planejamento regional. O Mapa de Clima Urbano é uma metodologia que viabiliza essa consideração.

Só trinta anos após a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) (ABOUT..., 2018), pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e pela Organização Mundial de Meteorologia, porém, seu foco

de interesse volta-se também para as cidades, tanto por serem potenciais geradoras de mudanças climáticas como por serem o local onde essas mudanças terão maior impacto. Portanto, é nas cidades que precisamos centrar esforços para mitigar os efeitos das mudanças climáticas. Em 2014, o IPCC publicou o 5o Relatório de Avaliação, (*Fifth Assessment Report*) no qual reconhece a importância do planejamento urbano e do ambiente construído para a mitigação das mudanças climáticas. Em março de 2018, o IPCC organizou a primeira Conferência Científica sobre Cidades e Mudanças Climáticas¹ (*Cities IPCC*), em Edmonton, Canadá, dedicando uma sessão para discutir os avanços e dificuldades para a adoção do Mapa de Clima Urbano e outras metodologias no planejamento urbano. O livro *The urban climatic map for sustainable urban plan*, que apresenta o estado da arte da aplicação dessa ferramenta no planejamento urbano, serviu de base e estrutura para essa sessão. (NG; REN, 2015)

Nosso grupo de pesquisa em Clima Urbano foi convidado a participar do livro, por ter sido a primeira aplicação do MCU no Brasil, assim como esteve representado nesta primeira Conferência Cities IPCC, levando nossa contribuição para a implementação desse tema no planejamento urbano. Com essa mesma intenção – a adoção do Mapa de Clima Urbano no planejamento urbano –, enviamos nossa contribuição para o PDDU 2016. Essa contribuição não foi aceita,² apesar dos já evidentes impactos oriundos das alterações do clima da cidade de Salvador.

Nosso objetivo neste artigo é justamente mostrar que, a partir de resultados de medições das variáveis ambientais realizadas em Salvador, em determinadas áreas, pudemos constatar que a temperatura do ar pode atingir mais de 5° C de diferença em relação à estação meteorológica de referência local. Dentro das condições climáticas da cidade, esse sobreaquecimento e a

1 Informações sobre o *Cities IPCC 2018 - Cities & Climate Change Science Conference* disponíveis em: <http://www.ipcc.ch/organization/organization_history.shtmlhttp://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_chapter12.pdf>.

2 A contribuição do grupo ocorreu por meio de (1) apresentação no evento público organizado pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público da Bahia (MPBA), “1ª Oficina: Projeto de Lei do PDDU de Salvador MPBA”, com o título “Contribuições para a Minuta do PDDU 2015 de Salvador da Seção do Conforto Ambiental e do Clima Urbano”, em 20 de janeiro de 2016, Salvador-BA; (2) *Site on-line* de recebimento de contribuições ao Projeto de Lei PDDU 2016 da Câmara dos Vereadores do Município de Salvador, dentro da prazo vigente, com registro na 6a Devolutiva das Propostas encaminhadas, com sua viabilidade técnica aceita (sim) (Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br/pddu/DEVOLUTIVA-6A-PROP%20ENCAMINHADAS.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018); e (3) encaminhamento por e-mail para a assessoria da Comissão responsável pelo PDDU na Câmara dos Vereadores.

redução da ventilação, ambos efeitos negativos do modelo de urbanização, penalizam toda a população, especialmente de baixa renda, submetida duplamente à precária qualidade ambiental das áreas de ocupação informal e às piores condições térmicas, que também ocorrem nessas mesmas áreas.

Esse texto, ciente da importância do Clima Urbano para a saúde pública local e para a qualidade de vida global, apresenta o Mapa de Clima Urbano (MCU) como uma metodologia essencial para um planejamento urbano consciente e coerente com as atuais demandas da sociedade por qualidade ambiental urbana e qualidade de vida, e com as recomendações internacionais das quais o governo local é signatário.

O clima urbano e o Mapa de Clima Urbano (MCU)

A urbanização, em qualquer tipo de clima, altera o clima local de forma específica e recebe a denominação de Clima Urbano. Suas características mais evidentes são o aumento da temperatura do ar, as inundações e a poluição do ar dentro da cidade. Assim, o Clima Urbano tem sido avaliado como uma perda de qualidade ambiental. Somando-se o aquecimento global ao aumento de temperatura do ar intraurbano, é nas cidades, onde vive hoje o maior percentual da população mundial, que as mudanças climáticas globais terão seu maior impacto sobre a vida humana.

O Clima Urbano é modificado a partir do clima local³ por fatores antrópicos que, em última instância, se referem à urbanização: supressão da vegetação com redução significativa das áreas verdes e vegetação de porte, amplas áreas pavimentadas, grande volume edificado, concentração de pessoas, veículos movidos a combustível fóssil e atividades com alta demanda de energia e emissão de poluentes.

De modo geral, esses fatores do Clima Urbano acarretam um sobreaquecimento nas cidades, isto é, a temperatura do ar intraurbana tende a ser mais elevada do que a temperatura do ar em seu entorno rural. Esse desequilíbrio no balanço térmico da cidade decorre da preponderância dos fatores responsáveis pelo aquecimento sobre os que possibilitam o resfriamento.

3 Segundo a classificação de Monteiro (1976), o clima local ou o mesoclima correspondem ao clima na escala da área da cidade.

O fenômeno do aquecimento é explicado pelas diferenças de albedo⁴ entre cidade e campo, pela produção de calor antrópico no meio urbano, ambos estocados nos materiais de construção e pavimentação da cidade. Por outro lado, a perda de calor decorre do potencial de ventilação associado à forma urbana e do processo da evapotranspiração, maior no ambiente rural devido à vegetação e permeabilidade do solo. Além disso, as diferenças de padrões de ocupação do solo na cidade geram um aquecimento não uniforme no ambiente urbano com áreas menos ou mais aquecidas.

Esse aquecimento não homogêneo na área urbana resulta nas principais características do Clima Urbano que são a “ilha de calor” e um padrão específico de “ventilação urbana”. A ilha de calor corresponde às áreas mais aquecidas da cidade, geralmente em locais construtivamente mais adensados. Por sua vez, maior aquecimento localizado produz uma circulação de ar específica, que tende a recircular no interior da cidade. Essa recirculação intraurbana dificulta a renovação do ar pelos ventos regionais, concentrando os contaminantes na cidade e aumentando a poluição do ar. Por isso, o Clima Urbano também está associado à perda da qualidade do ar.

Assim, o Clima Urbano pode ser visto como uma construção social. Pode ser deteriorado ou melhorado, a depender das intervenções escolhidas no processo de produção do espaço urbano. Legislações de uso e ocupação do solo e códigos de edificações tem o potencial de agregar as recomendações provenientes da climatologia urbana no planejamento e gestão das cidades. Desse modo, para a tomada de decisão de um planejamento climaticamente responsável, é necessário desenvolver metodologias para análise qualitativas e quantitativas da interação entre o clima e o ambiente construído. A experiência alemã de planejamento urbano trouxe uma dessas ferramentas, o Mapa de Clima Urbano, que vem sendo desenvolvido e institucionalizado pela administração pública alemã, obtendo sucesso na tradução do clima para o processo projetual urbano.

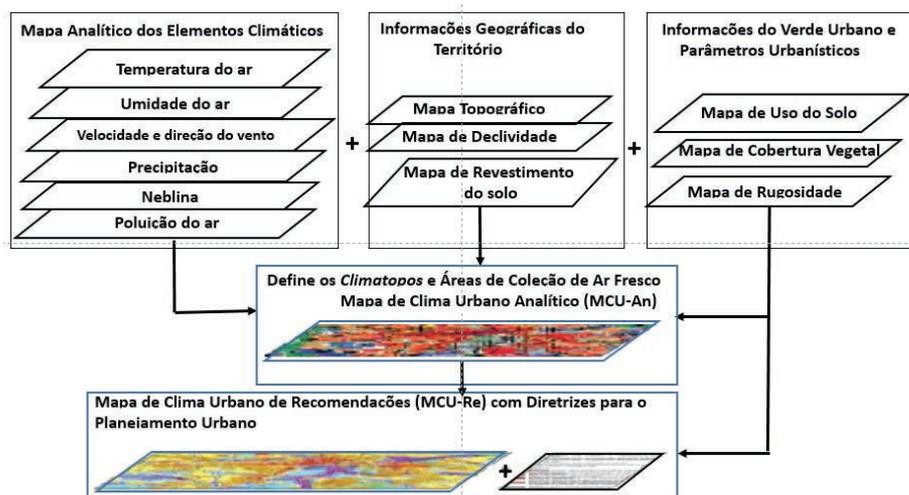
O MCU é uma metodologia de análise e avaliação que integra os fatores do Clima Urbano e os insumos necessários ao planejamento urbano. Representa os fenômenos climáticos e seus problemas em mapas bidimensionais sobre a base cartográfica da cidade em camadas de informações básicas (*input*

4 Percentual da radiação solar refletida por uma superfície, em função das suas características, especialmente da cor.

layers). Seus componentes principais são o Mapa de Clima Urbano Analítico (MCU-An) e o Mapa de Clima Urbano de Recomendações (MCU-Re). (NG; REN, 2015) Essas *layers* são usadas no cálculo de geoprocessamento, utilizando um Sistema de Informações Geográficas – SIG, produzindo o mapa analítico do clima urbano georreferenciado (MCU-An), a partir do qual são extraídas as recomendações básicas para o planejamento urbano, apresentadas no MCU-Re.

A Figura 8 representa um fluxograma para elaboração do MCU, em que o MCU-An é gerado a partir de uma plataforma de informações e avaliação climática baseadas em dados meteorológicos, medições ambientais, simulação ou abordagem qualitativa baseada na interação entre as variáveis climáticas e os fatores climáticos, naturais e antrópicos. (REN, 2015) O resultado mostrado no MCU-An representa a cidade subdividida em áreas denominadas *climatopos*. Os climatopos possuem condições climáticas semelhantes, pois resultam de fatores do Clima Urbano com características semelhantes, ou seja, mesma altitude, mesmo padrão de ocupação, mesmo padrão de ventilação etc. As recomendações do MCU-Re resultam da avaliação do MCU-An tomando por critério a qualidade ambiental urbana, em especial, o conforto ambiental e a qualidade do ar.

Figura 1 – Estrutura do Mapa de Clima Urbano



Fonte: NG e REN (2015, p. 14).

A metodologia MCU fornece uma compreensão integrada em oposição à usual compreensão fragmentada e parcial dos fatores que afetam o ambiente urbano. Isto é, fornece informações associadas às respectivas áreas em vez de relatórios e planilhas de dados dissociados do território. A ferramenta SIG permite integrar ambos os tipos de informação e, principalmente, espacializá-las. As análises do MCU tentam priorizar e ponderar adequadamente os efeitos combinados dos parâmetros, tendo em vista o resultado das decisões de planejamento que precisam ser tomadas. Sua escala pode variar desde a escala regional, 1:100.000, passando pela escala urbana, 1:5.000, até a escala microclimática, 1:500. (KATZSCHNER, 1997) Assim, o MCU fornece uma compreensão holística e estratégica, pois permite visualizar as áreas que necessitam ser estudadas prioritariamente em detalhes para melhorar o conforto térmico e ambiental.

De modo geral, a aplicação da climatologia urbana⁵ ao planejamento urbano objetiva melhorar as condições de qualidade do ar e as condições térmicas por meio de:

- a. redução de ilhas de calor urbano pelo planejamento adequado dos espaços abertos;
- b. otimização da ventilação urbana (troca de ar, corredores de ventilação) pelo planejamento apropriado dos canais de vento e da rugosidade definida pelos parâmetros urbanísticos – área livre, afastamentos, recuos e altura das edificações, evitando a estagnação do ar em condições estacionárias de inversão de temperatura e, ainda, que barreiras possam obstruir a troca de ar no ambiente urbano;
- c. preservação ou criação de áreas de influxo de ar fresco ou ar frio (verde urbano de porte) para promover a troca de ar, refrescar e melhorar a condição da qualidade do ar.

5 A Meteorologia é a ciência que estuda a atmosfera terrestre do ponto de vista da Física. A Climatologia é uma disciplina da Meteorologia associada a determinado território e, assim, também se constitui em um campo de estudo da Geografia. Por outro lado, a Climatologia Urbana é uma especificidade da Climatologia associada a uma área urbana, sendo o Clima Urbano seu objeto de estudo, e portanto, necessariamente interdisciplinar.

A origem do MCU se deu na Alemanha, na década de 1970, de onde vem sendo aplicado e difundido. Essa ferramenta, porém, resulta da contribuição de pesquisadores oriundos de diversas áreas do conhecimento. Devemos seu crédito aos primeiros climatologistas urbanos, aos ecologistas, em especial a Ian McHarg, que fez a ponte entre a ecologia e o planejamento territorial, e posteriormente aos desenvolvedores do SIG.

Marcos para a consolidação do MCU como ferramenta do planejamento urbano

Desde a antiguidade, as pessoas notavam que o ar das cidades era diferente do ar das áreas rurais. Mas foi só em 1820 que Luke Howard, químico e pioneiro em Meteorologia, apresentou sua tabela comparando as temperaturas do ar dentro e fora de Londres, reconhecendo que o centro urbano era mais aquecido que seu entorno rural. Nessa tabela, Howard diz que, durante a noite, a temperatura do ar no centro urbano chega a ser 3,7 °F mais elevada que a do entorno rural. Assim, ele foi o primeiro a identificar a Ilha de Calor Urbana. (LANDSBERG, 1981) Foi na metade do século XX, contudo, que Landsberg, no prefácio de seu livro *The urban climate*, deu por consolidado o conceito de Clima Urbano, a partir do livro de Father Kratzer, *Das Stadtklima*, de 1956, afirmando não haver mais dúvida de que as áreas urbanas possuem condições climáticas diferentes do entorno rural. Desde então, as pesquisas nessa área foram aumentando, perseguindo, principalmente, o objetivo de comparar as variáveis climáticas dentro e fora das cidades. Os estudos de Clima Urbano nos anos 1970 já eram bem avançados, especialmente entre os meteorologistas (LANDSBERG, 1981), enquanto os geógrafos produziam abordagens parciais sobre o clima das grandes metrópoles. (CHANDLER, 1965)

Enquanto isso, a Biologia chega à maturidade, substituindo a catalogação de animais e plantas pela compreensão dos fenômenos funcionais básicos (ODUM, 1977), o que dá origem à Ecologia. Na década de 1960 a Ecologia já era conhecida pelos ambientalistas, cujos movimentos começam a ganhar força, chamando a atenção para a importância da preservação da natureza. Ian McHarg foi um dos primeiros ecologistas da atualidade, e além dele podemos citar René DuBos, Eugene e Paul Odum, e Pierre Dansereau, entre outros. Porém, McHarg é o primeiro a fazer uma ponte metodológica entre a ecologia e o planejamento territorial, enquanto o urbanismo ainda se debatia

entre questões formais e estéticas, dissociadas das características do ambiente físico enquanto ecossistema. Nas décadas seguintes, com a ascensão do planejamento urbano que gravita em torno de teorias econômicas e políticas, o ambiente físico, e dentro deste o Clima Urbano, permanece, na prática, pouco considerado ou ignorado. Por outro lado, mesmo nessa época, McHarg foi bem-sucedido no seu pioneirismo de introduzir o enfoque ecológico no planejamento territorial na América do Norte. (NERY, 1992)

A premissa básica da metodologia de McHarg (1992) é que os fenômenos naturais são processos interativos dinâmicos, que respondem a leis e oferecem oportunidades e restrições ao uso humano. Cada porção terrestre ou aquática tem uma adequação intrínseca a certos usos, a qual deve ser considerada no planejamento. As vantagens dessa metodologia, segundo o próprio McHarg, consistem em:

1. ser um método racional, derivado principalmente das ciências exatas;
2. ter replicabilidade; e
3. ser flexível para incorporar a participação social e seu próprio sistema de valor.

McHarg introduziu a metodologia de superposição de camadas de informações (*input layers*), onde todas se relacionam funcional e cronologicamente. Seu método de análise de adequação baseada na multidisciplinariedade tornou-se a base de muitas análises e relatórios complexos realizados hoje com os Sistemas de Informações Geográficas (SIG)⁶. Porém em relação ao clima, sua abordagem não foi direta, e sim, por meio de sua correlação com a fisiografia⁷ da região, considerando principalmente os impactos meteorológicos e as condições extremas de conforto térmico. Em razão da época de sua atuação, não chegou a incorporar uma camada (*input layer*) de informações climáticas, menos ainda um *input layer* de conforto térmico. McHarg foi o ponto de inflexão na abordagem ecológica e no planejamento territorial que até então eram práticas dissociadas.

6 Sistema de Informação Geográfica (Geographic Information System – SIG ou GIS).

7 Fisiografia entendida como as características físicas do território relacionadas à vegetação, aos recursos hídricos e ao relevo.

Outra importante contribuição para o MCU aconteceu na década de 1980, quando a Environmental Systems Research Institute⁸ (ESRI) lançou em 1982 seu primeiro programa comercial, chamado SIG ARC/INFO, capaz de apresentar as características geográficas – pontos, linhas e polígonos – especializadas por *input layers*, que podiam ser utilizadas para cálculos georreferenciados. A ESRI, aplicando os princípios da paisagem integrada, de análise e desenvolvimento criados por McHarg, transformou o SIG em uma indispensável ferramenta de gestão do território.

Foi, porém, na Alemanha que o Clima Urbano se desenvolveu como uma ferramenta de planejamento territorial. Berlim, pioneira em proceder observações meteorológicas e climatológicas no século XVIII, já havia institucionalizado, no final dos anos 1970, o estudo do Clima Urbano com aplicações no planejamento urbano e nas construções, e em 1983 iniciado o Projeto de Pesquisa Atlas Ambiental de Berlim (*Environmental Atlas – EA*), sob a responsabilidade da Agência de Proteção Ambiental da Alemanha. Após oito anos de pesquisa, o Grupo de Trabalho do EA se estabeleceu como um grupo permanente dentro do Departamento de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Senado de Berlim⁹ (SDUDE). (WELSCH, 2015)

Considerando os princípios de sustentabilidade o cerne do desenvolvimento futuro de Berlim, a partir da concepção do desenvolvimento sustentável, o EA evoluiu de uma coleção de mapas para um sistema de informações (Urban and Environment Information System – UEIS), e desde 1999, textos, gráficos e mapas estão disponíveis *on-line*. São mapas temáticos do EA de Berlim: solo, água, ar, biotopes,¹⁰ uso do solo, ruído/tráfego, clima e energia. Dentro de um amplo espectro de temas, o Clima Urbano tem conseguido cada vez mais uma relevância maior. (WELSCH, 2015)

Em 1997, o MCU foi oficializado quando a Associação de Engenheiros da Alemanha (*Verein Deutscher Ingenieure*), normatiza a VDI 3787 – Environmental Meteorology – Climate and Air Pollution Maps for Cities and Regions, estabelecendo o Mapa de Clima Urbano como uma importante base

8 Mais informações em ESRI [201-?].

9 Senate Department of Urban Development and Environment of Berlin (SDUDE).

10 Biotope: área de condições ambientais uniformes que propiciam o desenvolvimento de grupos de animais e plantas (comunidades biológicas). Conceito equivalente à *habitat*.

para o planejamento urbano e regional, e mais importante ainda no contexto das mudanças climáticas e da justiça ambiental. (VDI, 2015)

No final da década de 1980, o desenvolvimento da Bioclimatologia e do conforto térmico permite agregar conhecimento ao MCU. Desde o início do século XX, o reconhecimento de que a sensação térmica integrava simultaneamente as variáveis ambientais – temperatura do ar, umidade do ar, velocidade do ar e a temperatura radiante média – resultou em proposições de índices de conforto térmico que pudessem conjugar essas variáveis. Com esse objetivo, o índice Temperatura Equivalente Fisiológica (PET)¹¹ foi criado no final da década de 1980 por Höppe e Mayer. (HÖPPE, 1999) Apresentando vantagens sobre os demais índices, passou a ser adotado para avaliar o Clima Urbano. Assim, o MCU se torna uma ferramenta mais apurada para subsidiar recomendações para o planejamento, uma vez que passa a incorporar a percepção térmica do ser humano.

Programas de simulação do clima, na escala urbana e intraurbana, têm se tornado indispensáveis como ferramentas que possam referendar, *a priori*, as recomendações apresentadas no MCU-Re. Esses programas precisam ser acessíveis, precisos, amigáveis e holísticos, capazes de avaliar com segurança as mudanças climáticas produzidas pela urbanização e pela arquitetura antes de sua implementação na cidade. Também precisam ser calibrados tanto com o clima quanto com a percepção térmica da população, e, para isso, a cidade deveria possuir uma rede de estações climáticas intraurbanas convenientemente espalhada por toda área municipal. Essa rede climática permitiria monitorar o clima e atualizar continuamente o Mapa de Clima Urbano. Essa é a tendência do caminho à frente.

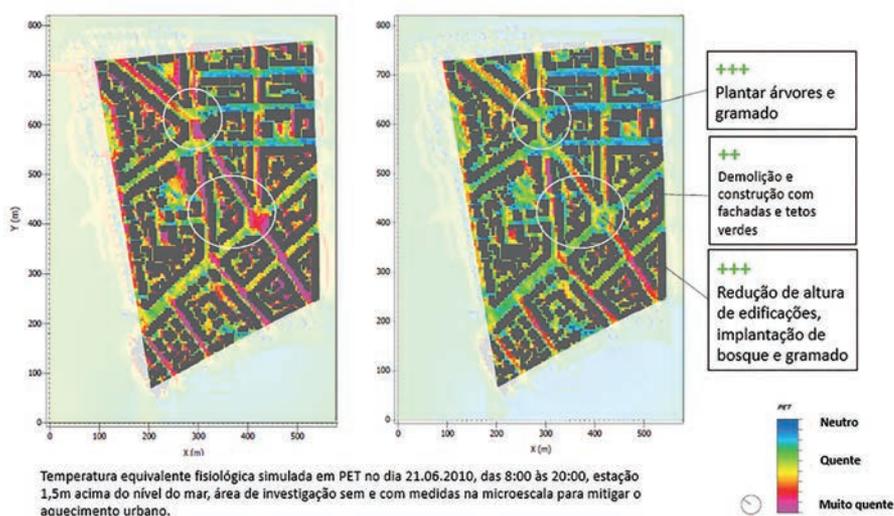
Na escala intraurbana, o ENVI-MET¹² é uma das principais ferramentas e um dos poucos programas de simulação que abarcam a maioria dos processos climáticos no interior do tecido urbano, “incluindo turbulência, transporte de calor sensível e latente, fluxos de radiação em estruturas urbanas e a influência da vegetação” (DUARTE, 2015, p. 157), conseguindo estimar o impacto da arquitetura e do planejamento urbano no microclima. Esse programa climático trabalha com métodos científicos objetivos, podendo estimar as variáveis climáticas e o conforto térmico utilizando o Índice PET, simulando a condição antes e

11 Physiological Equivalent Temperature – PET (°C).

12 Para maiores informações, acesse o *site*: <<http://www.envi-met.com/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

após determinada proposta de intervenção. A Figura 8 apresenta o resultado de uma simulação do conforto térmico no centro de Frankfurt, Alemanha, usando o programa ENVI-MET e o Índice PET (°C). A imagem à esquerda mostra o resultado da simulação com espaços públicos mais aquecidos, para os quais foram recomendados o plantio de árvores, bosque, gramado, redução de altura de edificações, demolição e reconstrução de edificações com fachadas e tetos verdes. A imagem à direita mostra a simulação considerando essas recomendações com redução dos valores do PET (mostrado em escala cromática), indicando a melhoria das condições de conforto térmico na escala microclimática.

Figura 2 – Simulação do conforto térmico no centro de Frankfurt, Alemanha, usando o programa ENVI-MET e o Índice PET (°C)



Fonte: Katzschner (2010).

O estágio atual do desenvolvimento do MCU foi divulgado no livro *The urban climatic map for sustainable urban planning*, em 2015. (NG; REN, 2015) Essa publicação deve bastante do seu mérito ao climatologista alemão Lutz Katzschner, que soube trazer, metaforicamente falando, a atmosfera para o solo, traduzindo o clima em percepção térmica e em seguida, em propostas urbanísticas, superando lacunas de informações, e difundindo essa metodologia desde a Ásia até a

América do Sul. Nesse livro, ele está presente, direta ou indiretamente, na maioria dos trabalhos apresentados, inclusive no capítulo 13, que traz nosso trabalho pioneiro no Brasil: o Mapa de Clima Urbano de Salvador.

O clima urbano no Brasil

A temática clima urbano no Brasil está diretamente associada a Carlos Augusto de Figueiredo Monteiro, geógrafo que introduziu a disciplina Climatologia Urbana na pós-graduação em Geografia Física da Universidade de São Paulo em 1972. É dele o livro *Teoria e clima urbano*, publicado em 1976. (MONTEIRO, 1976) Considerado o pai da análise rítmica, a ele também é atribuída a criação de uma escola brasileira de climatologia e de uma escola brasileira de climatologia urbana, mas sua influência vai além das nossas fronteiras. Monteiro propõe uma mudança de paradigma sobre a compreensão do clima – de estado médio para sucessão e ritmo, um enfoque fundamentalmente geográfico e antropocêntrico, em oposição ao meteorológico, e uma análise integrada dos componentes do clima da cidade, até então tratados em separado. Para isso, fundamenta sua teoria na Teoria Geral dos Sistemas, estruturando-a em três subsistemas – Termodinâmico, Físico-Químico e Hidrometeorológico, que deveriam ser avaliados pela percepção humana do Conforto Térmico, Qualidade do Ar e Impacto Meteorológico, respectivamente. Isso significa que, além de proceder às medições das variáveis climáticas, Monteiro introduziu as pesquisas com a população, direta ou indiretamente por meio das notícias de jornais, a fim de considerar a percepção dos habitantes urbanos. Até então, a climatologia urbana centrava-se em descrever o comportamento médio das variáveis climáticas na cidade, cada uma de *per se*, sem considerar os efeitos objetivos e subjetivos sobre a população.¹³

Dentro dos três canais de percepção propostos em *Teoria e clima urbano*, Monteiro escolheu pesquisar o canal de impacto meteorológico por ser o mais factível frente às limitações da época. Isto é, ele não conseguiu pesquisar o Clima Urbano em todos os seus aspectos, e sim uma variável do Clima Urbano, mapeando os impactos pluviais na cidade de São Paulo.

Em 2003, Francisco Mendonça apresenta uma análise de 137 estudos brasileiros sobre Clima Urbano, por região geográfica, campo de pesquisa e

13 Informações fornecidas por Carlos Augusto Monteiro em entrevista no dia 27 de novembro de 2006.

técnicas empregadas, publicada no livro *Clima urbano no Brasil*. (MENDONÇA, 2003) Em 2005, Eleonora Assis e Pereira realiza um levantamento da produção brasileira sobre Clima Urbano, conforto ambiental e eficiência energética nos dez anos anteriores, encontrando mais de 170 trabalhos sobre o tema, entre livros ou capítulos de livros, teses, dissertações, artigos em periódicos ou em anais de eventos técnico-científicos. (ASSIS, 2006)

Dentro da escola de pensamento do Clima Urbano criada por Monteiro, destacamos o trabalho da geógrafa Magda Lombardo, que foi quem primeiro conseguiu mapear as ilhas de calor em São Paulo, em meados da década 1980, utilizando informações de satélites meteorológicos e medições de campo. (MENDONÇA, 2003)

Em Salvador, o tema Clima Urbano é introduzido por Heliódório Sampaio, arquiteto e orientando de Monteiro. Na sua dissertação de mestrado de 1981, procura correlacionar o uso do solo e a elevação da temperatura interna no ambiente urbano, analisando o caso de Salvador. Mas foi a partir do Curso de Especialização “Controle do Ambiente em Arquitetura” para professores de Arquitetura, promovido pela CAPES em 1983 e coordenado pelo Professor Márcio Villas Boas da Universidade de Brasília, que esse conteúdo passa a integrar as disciplinas de Conforto Ambiental da Faculdade de Arquitetura da UFBA, até então disciplinas de Higiene da Habitação. Ressalte-se que essa mudança foi decretada pelo Ministério da Educação.

Na década seguinte, em 1990, Maria Lúcia Carvalho, orientada pelo Professor Márcio Villas Boas, apresenta sua Dissertação de Mestrado, na qual investiga a relação entre urbanização e clima na área de Abaeté. Neyde Gonçalves, geógrafa, replica a pesquisa de Monteiro mapeando as áreas de risco de deslizamento de encostas e inundações em sua Tese de Doutorado em 1992.

Mas só no início do século XXI o Mapa de Clima Urbano é introduzido em Salvador, por nosso grupo de pesquisa em Clima Urbano, trazendo uma mudança conceitual na abordagem desse tema, que deixa de ser descritiva e analítica para ser uma análise teórico-qualitativa, visando recomendações para o Plano Diretor do município.

O Mapa de Clima Urbano em Salvador

Um dos frutos do Curso de Especialização “Controle do Ambiente em Arquitetura” foi a criação do Laboratório de Conforto Ambiental (LACAM) da Faculdade de

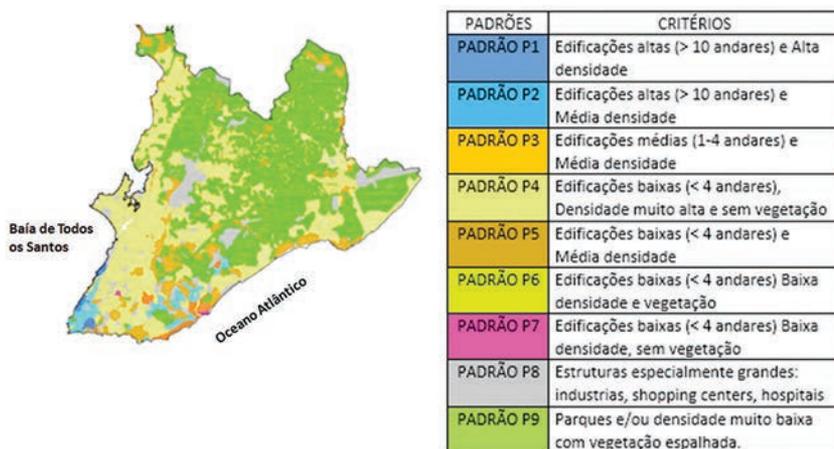
Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA) em 1986, pelas professoras Jussana Nery e Maria Lúcia Carvalho, antes mesmo de ser regulamentado nos currículos dos cursos de Arquitetura. Suas primeiras pesquisas tiveram como foco o conforto térmico nas edificações, relacionado à economia de energia. Sustentabilidade é um conceito que aparece posteriormente. Percebeu-se, rapidamente, que o conforto ambiental no interior das edificações só poderia ser estudado a partir de seu contexto urbano, ou seja, do Clima Urbano, principalmente nos climas tropicais úmidos, com o de Salvador, onde a ventilação é o elemento-chave para o conforto térmico. Mas foi em 1995, quando passamos a trabalhar com o professor Lutz Katzschner, que se iniciaram as pesquisas de Clima Urbano em Salvador, dentro do LACAM-FAUFBA.

Meteorologista de formação, o professor Lutz Katzschner ensinou Meteorologia Ambiental na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Kassel, Alemanha, o que possibilitou estabelecer seu principal interesse científico no mapeamento climático das cidades – das meso às microescalas e sua implementação no planejamento urbano, tendo sempre como foco a mitigação dos impactos das mudanças climáticas globais nas cidades. Desse modo, mesmo desconhecendo, mas convergindo para a teoria de Monteiro, Katzschner aplica de forma operacional a climatologia urbana, avaliada pela percepção humana, integrando os componentes do clima da cidade. Entretanto, no caso de Salvador, nosso grupo de pesquisa ficou centrado no subsistema termodinâmico, relacionado à percepção do conforto térmico, uma vez que os demais subsistemas do Clima Urbano de Monteiro, qualidade do ar e impacto meteórico, igualmente importantes, necessitariam de outros equipamentos e procedimentos metodológicos, além de uma equipe interdisciplinar não disponível.

Nosso primeiro passo foi um esboço teórico para uma “Primeira aproximação ao Clima Urbano de Salvador”. (NERY et al., 1997) Em seguida, nosso grupo procedeu a uma pesquisa móvel em quatro transectos abrangendo toda a área do município de Salvador, trilhando os passos dos primeiros climatologistas urbanos. Essas medições foram realizadas por dois anos consecutivos (1999-2000), em três diferentes momentos do dia: de madrugada, início da tarde e início da noite, para o verão e inverno, totalizando 116 pontos de medição. Em cada ponto de medição foram medidas as variáveis climáticas que interferem no conforto térmico: temperatura do ar (°C), umidade (%), radiação global (W/m^2), velocidade do ar (m/s) e direção do vento. (ANDRADE et al., 2002)

A etapa seguinte foi dedicada ao estudo de padrões de ocupação do solo ocorrentes em Salvador, considerando a densidade construtiva e os índices urbanísticos – altura das edificações, recuos, tamanho do lote e largura das vias. A partir das bases cartográfica e fotográfica do Sistema de Informações Cartográficas (Sicar/Conder),¹⁴ datadas de 1998, e da maquete de Salvador, elaborada pela Prefeitura, foram identificados visualmente nove padrões de ocupação ocorrentes na cidade, os quais foram mapeados e delimitados por áreas homogêneas. (Figura 1) No trabalho “Temperatura do Ar e Padrões de Ocupação em Salvador” (NERY; ANDRADE; LIRA, 2003), esses padrões de ocupação do solo são relacionados com os respectivos valores médios de temperatura do ar. Nesse trabalho, conforme esperado, os padrões com maior densidade de ocupação estão relacionados com as maiores médias de temperatura do ar, enquanto os padrões com menores taxas de ocupação estão relacionados às menores médias de temperatura do ar. A ocupação informal, predominante na cidade, foi classificada como Padrão P4 e associada às classes de menor poder aquisitivo e às habitações precárias.

Figura 3 – Mapa de padrões de ocupação em Salvador, (base cartográfica de 1992)



Fonte: Nery e colaboradores (2006).

14 Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder).

A partir do Mapa de Padrões de Ocupação e da base cartográfica do Sicar/Conder, foi possível elaborar uma primeira versão do Mapa de Clima Urbano para Salvador, baseado nos princípios da climatologia urbana, do armazenamento de calor e da ventilação urbana. (NERY et al., 2006)

O MCU-An de Salvador foi calculado pelo SIG, utilizando três Mapas Temáticos (*input layers*) referentes aos seguintes fatores:

1. padrão de ocupação do solo;
2. topografia (altitude); e
3. potencial de ventilação – canais de vento e exposição aos ventos dominantes.

Cada mapa temático foi interpretado e valorado pela atribuição de pesos de acordo com seu efeito sobre a carga térmica e a ventilação, separadamente.

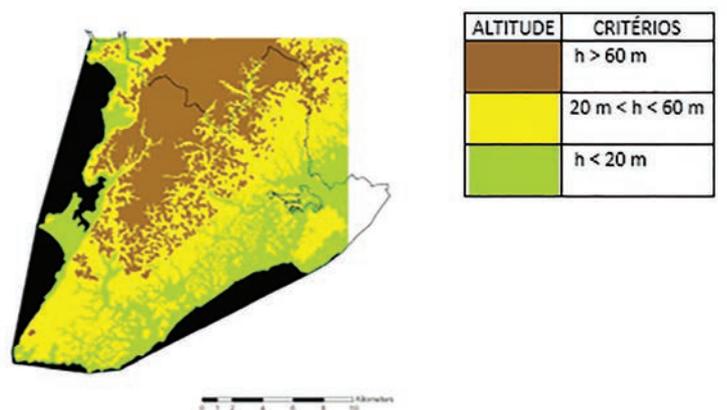
O mapa de padrões de ocupação (Figura 3) teve seus nove padrões de ocupação do solo avaliados em função da carga térmica, seguindo o critério de quanto maior a massa edificada, maior a capacidade de armazenamento de calor. Assim, as áreas com edificações mais altas e mais próximas receberam um peso maior que as áreas com edificações mais baixas e mais afastadas. O menor peso foi atribuído às áreas menos construídas e com mais cobertura vegetal. Esses pressupostos apoiam-se nos conhecimentos teóricos e empíricos disponíveis na literatura.

O mapa de topografia foi classificado em três classes – até 20 m de altitude, entre 20 e 60 m e acima de 60 m de altitude, as quais foram avaliadas em função da ventilação. As áreas acima de 60 m foram consideradas as de maior potencial de ventilação; aquelas entre 20 e 60 m foram consideradas com potencial médio; e as áreas abaixo de 20 m de altitude com pouco potencial de ventilação. A avaliação da altitude em função da intensidade da radiação solar foi considerada pouco significativa, devido à baixa altitude das colinas de Salvador (Figura 4).

O Mapa do Potencial de Ventilação (Figura 5) foi produzido a partir do Mapa de Topografia, considerando os ventos dominantes na cidade. Em função dos efeitos prováveis da topografia nos ventos SE, L e NE e do mecanismo das brisas, foram identificadas áreas com seus respectivos potenciais de ventilação: a planície da borda atlântica, os canais de vento, a borda da Baía de Todos os Santos, as áreas sujeitas aos ventos regionais, as áreas de dunas e as

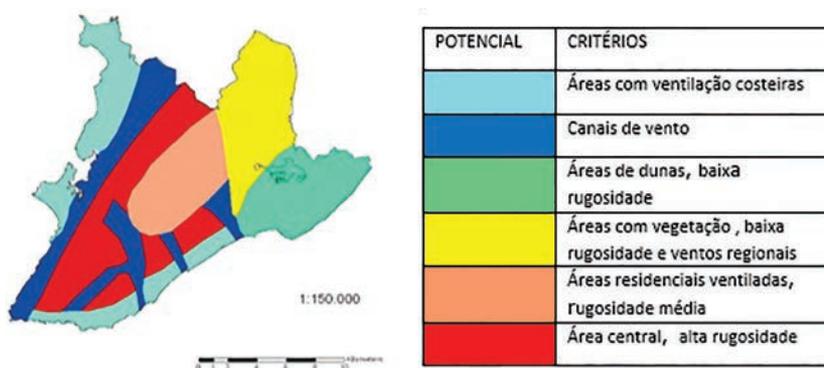
áreas com relevo ondulado no interior da cidade. A planície atlântica e os canais de vento foram considerados potencialmente bem ventilados, seguidos das áreas sujeitas aos ventos regionais e áreas de dunas, de pouca rugosidade. A borda da Baía de Todos os Santos e a área ondulada foram consideradas com menor potencial de ventilação, respectivamente, pela condição à sota-vento e pela alta rugosidade.

Figura 4 – Mapa de Topografia de Salvador classificado em três faixas de altitude



Fonte: Nery e colaboradores (2006, p. 48).

Figura 5 – Mapa do Potencial de Ventilação de Salvador

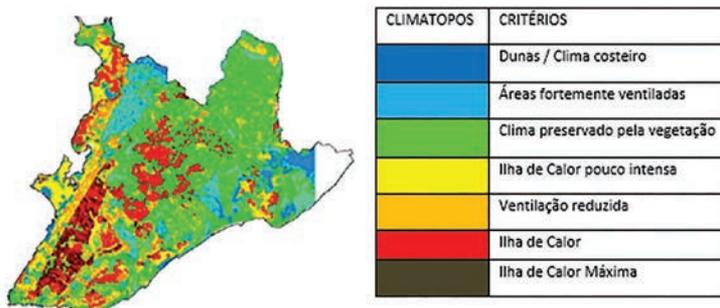


Fonte: Nery e colaboradores (2006, p. 49).

O MCU-An para Salvador, resultante do geoprocessamento dos Mapas Temáticos acima, apresentou sete categorias de áreas:

- a. Ilha de Calor Máxima;
- b. Ilha de Calor;
- c. Ventilação Reduzida;
- d. Ilha de Calor Mínima;
- e. Ventilação Máxima;
- f. Dunas/Clima Costeiro;
- g. Clima moderado pela Vegetação (Figura 6).

Figura 6 – Mapa de Clima Urbano para Salvador



Fonte: Moura e colaboradores (2006, p. 49).

À época da elaboração do MCU-An para Salvador, por volta do ano de 2004, a base cartográfica e o levantamento aerofotogramétrico da cidade datavam de 1998 (como até o presente momento), as informações disponíveis eram escassas e os recursos computacionais, de difícil acesso. Mesmo assim, consideramos que essa primeira versão do MCU-An para Salvador, publicada em 2006 (NERY et al., 2006), apresentava-se como uma hipótese relevante para subsidiar o planejamento urbano da cidade. Por exemplo, os canais de ventilação e a faixa litorânea de sudeste deveriam estar livres de construções altas e adensadas para permitir a entrada do vento até o interior da cidade.

A etapa seguinte deveria ser a tradução das categorias apresentadas pelo MCU-An para Salvador em uma classificação baseada no conforto térmico.

Com essa finalidade, procedemos a uma pesquisa objetivando calibrar o Índice PET para indivíduos aclimatados à condição climática de Salvador, em razão de a Zona de Conforto do PET ter sido estabelecida para regiões temperadas. Esse índice foi escolhido por ser representado em grau centígrado, facilitando sua compreensão pelo público em geral. Recordar que o Índice PET integra o efeito das quatro variáveis do conforto térmico – temperatura e umidade do ar, radiação solar e velocidade do vento na sensação térmica humana. (HÖPPE, 1999) O uso do Índice PET permite graduar o estresse térmico de cada climatopo. Por exemplo, um climatopo referido como ilha de calor, em função do clima local e adaptação climática da população, pode implicar estresse térmico maior, menor ou até na ausência de estresse térmico.

Para a calibração do Índice PET, foram entrevistados 1.435 residentes em Salvador, há no mínimo um ano, com idade entre 20 e 59 anos. Perguntou-se a eles qual sua percepção térmica do momento, enquanto simultaneamente eram realizadas as medições das variáveis do conforto térmico com as estações meteorológicas instaladas no local. Utilizando-se a técnica de análise exploratória de dados Árvore de Decisão (AD), foi possível calibrar o Índice PET (°C), estabelecendo o limite superior da Zona de Conforto Térmico em 26,8 °C, não sendo possível obter seu limite inferior. Originalmente, a faixa de conforto térmico do Índice PET foi estabelecida pelos autores entre 22 °C e 24 °C. Isso comprova a aclimatação do soteropolitano às condições termohigrométricas mais elevadas da cidade se comparadas aos climas mais amenos. (ANDRADE et al., 2015)

Nessas duas décadas de estudos e pesquisas sobre o Clima Urbano de Salvador, apesar dos esforços de divulgação do tema, nossa produção não foi suficientemente absorvida na própria academia, nem nos diversos setores da gestão urbana soteropolitana. Uma mudança começa a acontecer em 2014 na academia, quando o Projeto QUALISalvador,¹⁵ adota o Clima Urbano como uma das categorias básicas para a construção do Índice QUALISalvador.

15 Edital FAPESB 011/2014. Instituição UFBA e outras. Coordenação Elisabete Santos – Escola de Administração UFBA. O Projeto Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador QUALISalvador tem como objeto de estudo a realidade urbano-ambiental de Salvador e por objetivo geral produzir e difundir conhecimento sobre a referida realidade, na escala intraurbana. Objetivos específicos: produzir um modelo teórico-conceitual para a análise da realidade urbano-ambiental de Salvador; construir um Índice de Qualidade Urbano-Ambiental de Salvador QUALISalvador a partir do recorte de bacia hidrográfica, de drenagem e de bairro; estruturar um sistema para cálculo do Índice de Qualidade Urbano-Ambiental de Salvador QUALISalvador, georreferenciado, em *software* livre, entre outros.

A experiência proporcionada pelo caso de Salvador, dentre as demais apresentados no Cities IPCC 2018, contribuiu para comparar as razões das dificuldades encontradas em Salvador com outras cidades do mundo, em relação ao distanciamento entre o conhecimento do Clima Urbano e seu reatamento na cidade, principalmente diante do contexto de mudança climática, tema atual de preocupação mundial. Na tentativa de entender os entraves, listamos as principais dificuldades:

- a. o MCU de Salvador foi desenvolvido por um grupo de pesquisa pequeno, com recursos e apoio limitados;
- b. a conscientização climática é muito pequena no corpo docente, na academia, nos órgãos financeiros de pesquisa e nos diversos níveis e setores do governo, especificamente no âmbito municipal, e na população em geral;
- c. o estresse climático, embora exista, não é muito extremo, pelo menos até o momento, e é associado às condições climáticas gerais e ao tempo meteorológico, e não ao Clima Urbano;
- d. a população em geral percebe ou sofre mais com os impactos meteóricos das inundações e deslizamento de encostas, sem contudo associá-los ao tipo de urbanização da cidade; e
- e. a maior parte da população precisa enfrentar questões de sobrevivência de diversas ordens, que se tornam prioritárias.

Dentro das condições de vida da maior parte da população de Salvador, pode parecer utópico e até difícil supor que a população possa adotar e defender a lógica do Clima Urbano no planejamento e seus benefícios coletivos. Assim, dentro do contexto local e entendendo que as pressões para a transformação social devam vir também de cima para baixo, recomendamos que a metodologia MCU fosse incluída como tópico na “Agenda de Pesquisas sobre Ciência das Cidades e Mudanças Climáticas”, a ser proposta pelo IPCC no Relatório Especial em Mudança Climática e Cidades no próximo Ciclo de Avaliação do IPCC (*7th Assessment Cycle*).

Antes mesmo de propor que o MCU fizesse parte de uma agenda global de pesquisa, quando o Plano Diretor de Salvador estava sendo submetido à revisão e debate em 2015, propusemos a incorporação do MCU ao PDDU de Salvador, o qual foi desconsiderado pelos legisladores municipais ou

administrados públicos. Supomos que uma das principais razões para a dificuldade de diálogo com os gestores da cidade seja o fato de que as políticas públicas, tendendo a beneficiar de forma imediatista a indústria da construção civil e a lógica da maximização dos ganhos e especulação imobiliárias, equivocadamente qualificam as considerações sobre o Clima Urbano no planejamento como restrições ao desenvolvimento e crescimento econômico, quando pode ser arguido justamente o contrário. Nesse sentido, o *Manual Técnico de Arborização Urbana de Salvador* (SALVADOR, 2017b), publicado pelo governo local em 2017, indica que há na esfera municipal uma compreensão clara e consistente dos efeitos produzidos pela urbanização sobre as condições de conforto térmico e qualidade ambiental, ao menos discursivamente, enquanto, ao mesmo tempo, as intervenções urbanas em construção na cidade, pela mesma instância de governo insiste em ignorá-los por completo. Essa dissociação entre teoria e prática na gestão urbana trará consequências permanentes ao *sobreaquecimento* urbano, de difícil e onerosa reversão no futuro.

Tentativas de inserção do Clima Urbano e do Conforto Ambiental nos Planos de Desenvolvimento Urbano de Salvador

Os marcos do planejamento da cidade de Salvador foram o Escritório do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador (EPUCS), na década de quarenta e o Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB), na década de 1970. Esses dois planos analisaram um amplo conjunto de aspectos físicos, dentre os quais o clima local. A publicação, em 1977, do livro *Conforto térmico em Salvador*, de Magno Valente (1977), foi uma consequência de seu trabalho no EPUCS de quatro décadas atrás, que, conforme ele diz, ficou inédito. Em ambos, o clima local foi estudado, mas não foi considerado o princípio das propostas urbanísticas.

A partir dos Planos Diretores de 2004, 2008 e 2016, encontramos referências às questões qualificadas como ambientais, mas no PDDU de 2004 (Lei nº 6.586/2004) não existe referência específica ao Clima Urbano. São abordados, no Capítulo 2 – Da Política Ambiental, aspectos físico-ambientais que genericamente interferem na qualidade do ambiente urbano. (SALVADOR, 2004)

No PDDU de 2008 (Lei nº 7.400/2008), no Título IV, Do Meio Ambiente, Capítulo I, Artigo 20, Inciso IV, são feitas referências genéricas à necessidade

de preservação da vegetação com o objetivo de amenização do clima. Esse documento apresenta uma seção específica (Capítulo II, Art. 24, Seção III) sobre Conforto Ambiental Urbano, na qual faz referência à necessidade de “conservação das condições climáticas, de iluminação e de ventilação natural, à manutenção da permeabilidade do solo, à prevenção e ao controle da poluição sonora, visual e da qualidade do ar”. (SALVADOR, 2008) No Artigo 25 são indicadas diretrizes para “manutenção do conforto climático e das condições de iluminação e ventilação natural” (SALVADOR, 2008), quais sejam: prevenção de ilhas de calor, garantia de percentual mínimo de permeabilidade do solo, aperfeiçoamento das ações de arborização e elaboração de estudos sobre a circulação natural do ar no ambiente urbano. (SALVADOR, 2008) Embora o PDDU de 2008 tenha se referido ao conforto ambiental, demonstrando alguma preocupação com relação ao fenômeno das ilhas de calor urbana, não apresenta um encaminhamento prático para mitigação desse aspecto.

No PDDU de 2016 (Lei nº 9.069/2016), o Clima Urbano é tratado de forma mais direta e detalhada, estando esse tema abordado no Título IV, Do Meio Ambiente, Capítulo I da Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Seção III, Do Conforto Ambiental Urbano. (SALVADOR, 2016) No Artigo 23, essa seção considera que o Conforto Ambiental Urbano “relaciona-se, entre outros fatores, com as condições climáticas, a iluminação e ventilação naturais, devendo ser, prioritariamente, considerado nas condições ambientais dos espaços urbanos sujeitos radiação térmica e ventilação”. (SALVADOR, 2016)

Os Artigos 24 a 28 abordam questões relativas ao controle da radiação térmica e ventilação objetivando “minimização dos ganhos de calor dos espaços urbanos existentes”; “bloqueio da radiação solar”; “redução de temperaturas superficiais dos pisos”; “maximização das perdas de energia térmica do ambiente construído”. Adicionalmente, esses Artigos se referem a necessidade de “redução da radiação solar nas superfícies e a maximização da ventilação”, a mitigação dos “efeitos das ilhas de calor”, e concessão de incentivos com o objetivo de estimular o sombreamento de áreas envidraçadas das fachadas, sombreamento para os pedestres, projetos que favoreçam a ventilação cruzada e varandas abertas, entre outros pormenores descontextualizados e despropositados para um Plano Diretor. (SALVADOR, 2016)

Nesse último PDDU, o Clima Urbano, apesar de tratado de forma mais minuciosa, o nível de detalhamento não é compatível com a escala de abordagem

de um Plano Diretor. As recomendações na escala da edificação, ou mesmo da rua, não podem ser generalizadas para toda área da cidade. Além disso, esse tema foi normatizado de forma prescritiva em vez de propor diretrizes de desempenho compatíveis com a conceituação de um Plano Diretor. A forma como os Artigos 24 a 28 propõem determinados objetivos revela o desconhecimento tanto do clima da cidade como dos conteúdos das disciplinas de conforto ambiental, e na sua maioria deveriam ser remetidos para estudos específicos e para a Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo – LOUOS, referente à escala do bairro, e para o Código de Obras, referente à escala da edificação. Assim, o PDDU de 2016 apresenta formulações gerais que precisariam ser aprofundadas e tratadas nas escalas adequadas, relacionadas com as respectivas regulamentações de modo a tornar essa lei minimamente operacional. Embora tenha tentado legislar considerando o Conforto Ambiental e, conseqüentemente, o Clima Urbano, a ausência de clareza conceitual desse tema e a escala de tratamento inviabilizam sua operacionalidade.

Como fica Salvador sem planejar com o clima

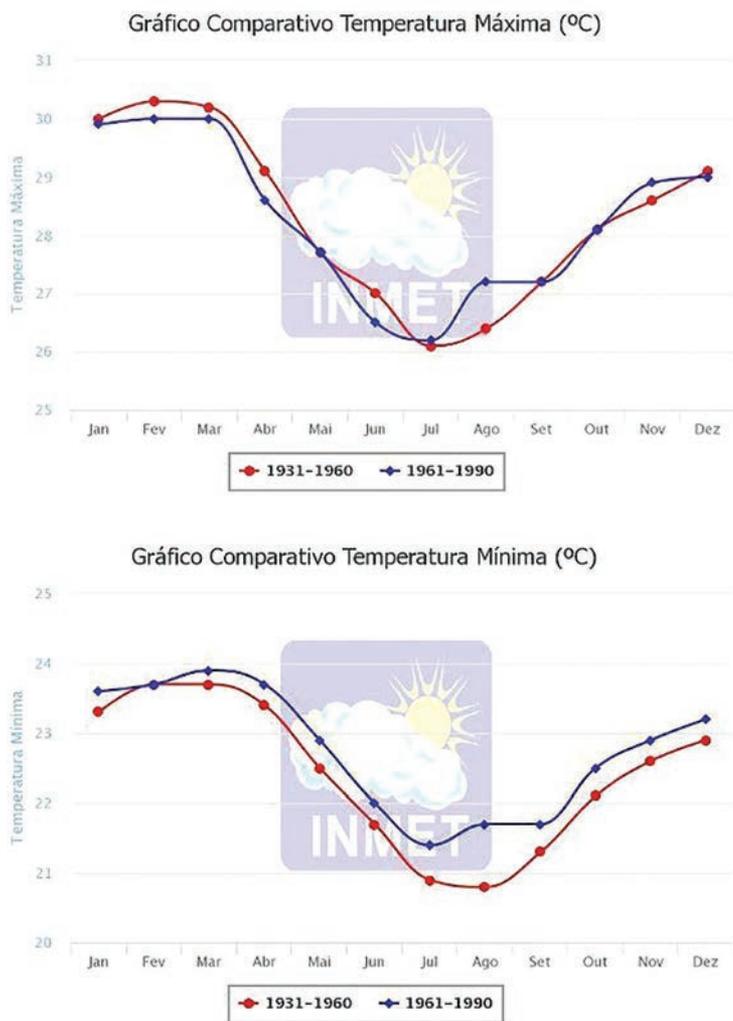
Salvador ocupa a quarta posição no *ranking* das grandes cidades brasileiras, com cerca de 3 milhões de habitantes, contrastando com a posição de décimo lugar do seu PIB. (IBGE, 2017) Nos últimos cinquenta anos, a cidade foi submetida a uma urbanização acelerada, triplicando a população e praticamente quintuplicando a área ocupada nesse período. Em 1967, ocupava cerca de 20% de sua área territorial com uma população de 900 mil habitantes. (SCHEINOWITZ, 1998) Esse processo resultou na predominância de habitações informais ou precárias que, em 1991, correspondiam a 60% das edificações (GORDILHO-SOUZA, 2008), percentual que não deve ter regredido. Assim, ocorreu uma rápida e desordenada urbanização em um curto período de tempo. Em comparação com as cidades desenvolvidas, estas últimas tiveram que lidar com um crescimento populacional urbano muito menor em um período de tempo muito mais amplo, de cerca de 200 anos. Demonstrando o contraste, no caso do município de Salvador já não existe mais área rural, e cerca 29% do seu território peninsular é de área verde. A constatação relativa à área rural está declarada no próprio *Manual Técnico de Arborização Urbana de Salvador*, elaborado pela Prefeitura Municipal. (SALVADOR, 2017b)

Na ausência de um planejamento climático e por conta dessa expansão urbana acelerada a partir da década de 1970, e, ainda mais, atropelado por questões políticas administrativas, o Clima Urbano e a qualidade ambiental urbana passaram a ser cada vez mais degradados. O modelo de ocupação resultante teve como características a ausência de áreas verdes equitativamente distribuídas no território municipal e a ausência de arborização de porte na maioria das ruas e avenidas (SALVADOR, 2017); a impermeabilização indiscriminada do solo urbano e terrenos com predominância de 100% de sua área ocupada ou impermeabilizada; a construção de edificações altas bloqueando canais de ventilação e sombreando excessivamente a vizinhança e praias; o adensamento das construções desconsiderando a necessidade de refrigeração urbana pela circulação de ar; e o uso de materiais de construção com grande capacidade de absorção da radiação solar, armazenamento e emissão de energia térmica. Esses fatores passaram a gerar um sobreaquecimento em quase toda área do município de Salvador, com áreas ainda mais aquecidas, as ilhas de calor, além de possibilitar inundações e deslizamento de encostas, elevando riscos e vulnerabilidade para os habitantes urbanos, especialmente em locais com precariedade de infraestrutura.

Comparando-se as Normais Climatológicas (médias mensais para um período de trinta anos) da temperatura do ar para um período findo há sessenta anos atrás (1931 a 1960) e um período findo há trinta anos (1961 a 1990) (Figuras 7), verifica-se que o aquecimento da cidade já existia, em decorrência do crescimento exponencial iniciado na década de 1970. Esse aumento é mais evidente quando analisamos, em vez das máximas, as temperaturas mínimas de ambos os períodos por melhor expressarem o efeito produzido pelo armazenamento de calor na estrutura urbana.

Os dados utilizados para o cálculo das Normais Climatológicas são medidos pela Estação Meteorológica de Ondina, pertencente ao Instituto Nacional de Meteorologia (INMET – BA), que faz parte da Organização Mundial de Meteorologia. Essa estação, tomada como referência para nossas pesquisas, está localizada no Alto de Ondina, no topo de um morro, dentro de uma área com vegetação densa, recebendo os ventos dominantes diretamente do oceano. Isto é, teoricamente deveria medir o clima local (mesoclima) sem a interferência da urbanização, mas não é o que as medições demonstram. Mesmo nessas condições, já se observam nessa área especial da cidade os efeitos da urbanização de Salvador.

Figuras 7 - Normais Climatológicas para Salvador, Temperatura do Ar



Fonte: INMET.¹⁶

Na Figura 7, o aumento da temperatura do ar aparenta ser pouco significativo, mas, ao se referirem às médias de um período de 30 anos, escondem os valores mais elevados e extremos com os quais a população convive.

16 Instituto Nacional de Meteorologia (INMET). Gráficos disponíveis em <<http://www.inmet.gov.br/portal/index.php?r=clima/graficosClimaticos>>. Acesso em: 15 maio 2018.

Além disso, referem-se à temperatura do ar isoladamente, e não à sensação térmica, capaz de revelar o estresse térmico positivo. Ficamos na expectativa de 2020, quando se encerrará o próximo período de 30 anos das Normais Climatológicas, marcado por uma expansão significativa da área ocupada da cidade com uma intensa verticalização das construções.

Para entender um pouco mais a condição térmica de Salvador e, conseqüentemente, o estresse térmico, utilizamos o índice PET (HÖPPE, 1999), que traduz o efeito conjugado da temperatura do ar, umidade do ar, velocidade do ar e da radiação global sobre a fisiologia humana (sensação térmica), em um único valor “equivalente” à temperatura do ar de um ambiente padrão. As condições climáticas de Salvador foram representadas por seu Ano Climático de Referência (TRY),¹⁷ que apresenta as informações horárias dessas quatro variáveis do conforto térmico. O TRY para Salvador foi obtido a partir de dados levantados no Aeroporto da Cidade, do período de 1961-1970. (GOULART, 1998) A interpretação do TRY pelo Índice PET mostrou a ocorrência de estresse térmico positivo, isto é, a sensação de estar em um clima quente, pelo menos das 10h às 16h, durante todo o ano, independentemente da estação.

Considerando o TRY para Salvador, o valor máximo do Índice PET encontrado foi de 46 °C, às 13h do dia de maior média em janeiro, correspondendo à temperatura do ar de 32,2 °C, temperatura radiante média de 71,6 °C, calculada a partir da radiação solar global, umidade relativa do ar de 56 % e velocidade do ar 3,1m/s. (NERY et al., 2006) Observa-se que a temperatura do ar tem um valor elevado, porém, é significativa a contribuição da temperatura radiante média, relacionada às superfícies asfaltadas, concreto, cores escuras. Por outro lado, importa ressaltar, que em áreas com cobertura vegetal, a temperatura radiante média tende a se aproximar da temperatura do ar. O resultado de 46 °C para o Índice PET, quase 20 °C acima do limite superior de conforto térmico para Salvador (de 26,8 °C), equivale a um estresse térmico positivo bastante intenso.

Nessa pesquisa “Conforto Térmico em Salvador”, o Índice PET ainda não havia sido calibrado para Salvador, o que implicaria, por um lado, o aumento

17 TRY é o Test Reference Year cujo procedimento utilizado para a determinação do ano climático de referência consiste na eliminação de anos de dados que contém temperaturas médias mensais extremas, altas ou baixas. (GOULART, 1998)

do número de horas em conforto térmico.¹⁸ Mas, por outro lado, as condições climáticas do sítio do aeroporto e o período climático de 50 anos atrás tendem muito mais para o estresse térmico negativo, isto é, para a sensação de clima frio, comparativamente com a condição atual de Salvador. Assim, supondo que um fato pode compensar o outro, é possível concluir que em todos os dias do ano ocorre estresse térmico positivo nos horários de radiação solar mais intensa. Dito de outro modo, em Salvador há desconforto térmico por calor o ano todo, principalmente entre 10h e 16h. (NERY et al., 2006) Com o aumento da temperatura do ar em consequência tanto do Clima Urbano quanto do aquecimento global, a tendência é aumentar não só o número de horas acima do conforto térmico, mas também a intensidade e a frequência do estresse térmico, para citarmos apenas os efeitos sobre a temperatura do ar das mudanças climáticas.

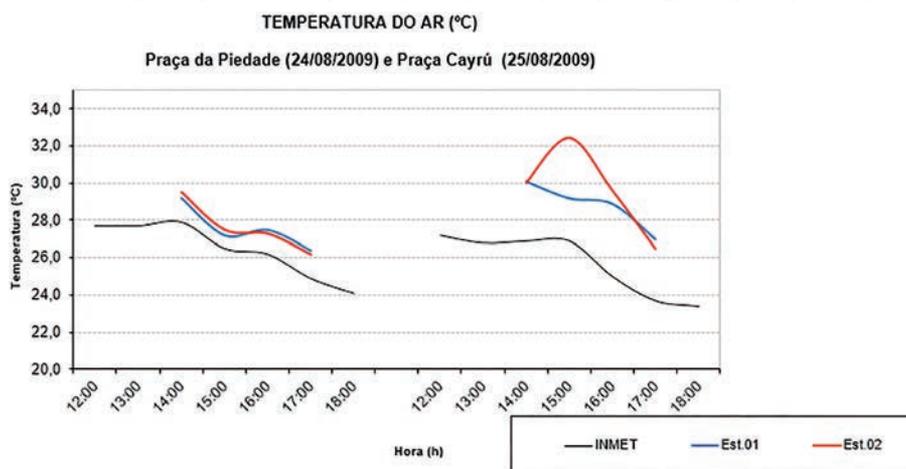
Saindo da escala mesoclimática e adentrando a escala intraurbana, nossas medições das variáveis ambientais em Salvador também têm mostrado um aumento da temperatura do ar intraurbano em relação aos dados da estação meteorológica de referência do INMET-BA, que, por sua vez, também já apresentam uma mudança climática em relação a períodos anteriores (Figura5).

Em 2009 e 2010, procedemos às medições das variáveis ambientais na Praça da Piedade e na Praça Cayrú, Salvador, com a finalidade de calibrar o Índice de Conforto PET. (ANDRADE et al., 2015) Comparando os valores medidos de temperatura do ar entre as duas estações meteorológicas móveis na mesma praça, e entre as duas praças e com a estação meteorológica de referência do INMET-BA, observamos diferenças significativas em pontos muito próximos na Praça Cayrú, na Cidade Baixa. A estação colocada na área arborizada (Estação 1) apresentou valores mais baixos que os da estação colocada na área pavimentada da praça (Estação 2), alcançando 3,6 °C de diferença entre ambas as estações (25 de agosto de 2009, 14h50). Mesmo assim, na área arborizada, a Estação 1 registrou uma diferença de 2,5 °C acima da temperatura medida na estação de referência do INMET-BA. Nesse mesmo horário, essa diferença chegou a 5,8 °C entre a Estação 2, na área pavimentada, e a

18 O limite superior da Zona de Conforto da PET (oC) para climas temperados é de 24 oC, e na calibração para Salvador, uma cidade tropical úmida, foi encontrado o valor de 26,8 oC como limite superior. Ver seção “O Mapa de Clima Urbano em Salvador” deste livro.

estação de referência do INMET-BA. Já na Praça da Piedade as duas estações mediram resultados mais próximos entre si, não excedendo uma diferença de 0,5 °C, isso pelo fato de essa segunda praça ter uma arborização mais bem distribuída. No entanto, os valores de temperatura do ar na Praça da Piedade também ficaram cerca de 1 °C acima dos valores simultâneos da estação de referência (Figura 8).

Figura 8 – Temperatura do Ar (°C) intraurbana em Salvador: Praça da Piedade (24 de agosto de 2009) e Praça Cayrú (25 de agosto de 2009)

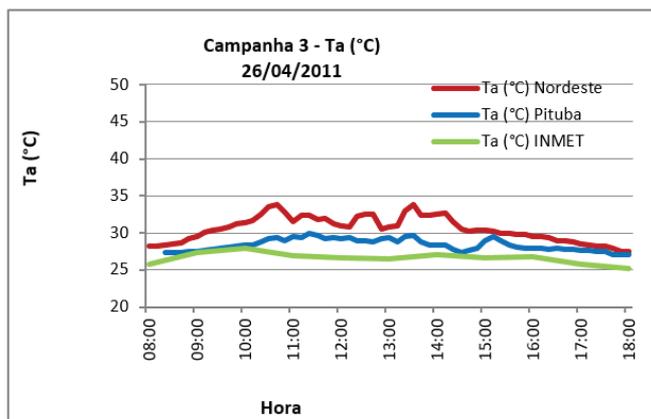
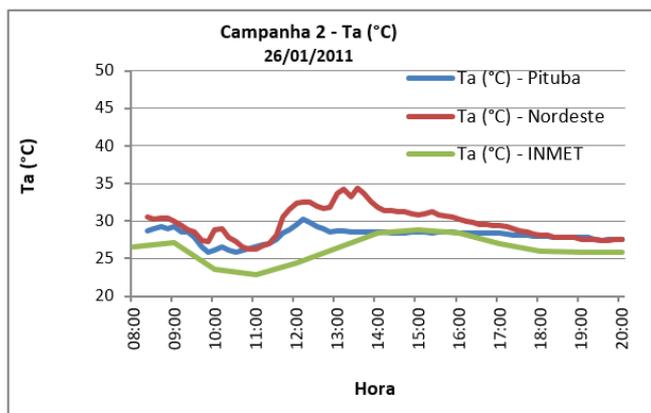


Fonte: Souza e colaboradores (2011).

Esse comportamento, encontrado na campanha de medição de agosto de 2009, se repete na campanha de outubro de 2010 e nas demais, confirmando o aumento não uniforme de temperatura intraurbana, com acentuadas diferenças em microclimas distintos.

Moraes, Andrade e Nery (2011), medindo as variáveis do conforto térmico no Padrão P4, ocupação informal, no Nordeste de Amaralina, e no Padrão P2, ocupação planejada, na Pituba, verificaram que os valores da temperatura do ar medidos no Padrão P4 estão sempre acima dos valores medidos no Padrão P2, que, por sua vez, estão acima dos valores da estação de referência do INMET-BA. A diferença média da temperatura do ar entre o Padrão P4 e o Padrão P2 alcança 2 °C (Figura 9).

Figura 9 – Temperatura do Ar intraurbana (°C) em Salvador, janeiro de 2011 e abril de 2011



Fonte: Moraes, Andrade e Nery (2011).

Pode-se concluir que está ocorrendo um aquecimento não homogêneo significativo na cidade de Salvador, com áreas ainda mais aquecidas, entre elas, as áreas ocupadas pelo Padrão P4, onde habita a população com menor poder aquisitivo e, portanto, com menor condição de adaptação às mudanças climáticas. Lembrando que o sítio da estação de referência do INMET-BA já vem sendo afetado ao longo de duas séries históricas de temperatura do ar, pelo aquecimento, seja global, seja local, conforme evidencia a Figura 7.

Enquanto verificamos o aquecimento na cidade de Salvador, a pesquisa “Estudos Internacionais de Temperatura, Calor e Mortalidade Urbana: Projeto ISOTHURM”,¹⁹ realizada em cidades de climas temperados, tropicais e subtropicais, a temperatura foi associada à mortalidade diária, observando-se um risco aumentado de mortalidade em ambos os extremos (altos e baixos) da distribuição de temperatura na maioria das cidades, incluindo Salvador. (BARRETO, 2010) Essa informação deveria ser suficiente para alertar a todos quanto à importância de se considerar o Clima Urbano a base do planejamento urbano – agora mais ainda, com o objetivo de mitigar e fazer as possíveis adaptações frente às mudanças climáticas já amplamente estabelecidas. Com essa intenção, propusemos que o PDDU 2016 adotasse a MCU como base para o planejamento urbano.

Proposta para inserção do Mapa de Clima Urbano no Planejamento Urbano de Salvador

Entendendo o atraso de meio século na adoção do clima como condicionante fundamental e efetiva para o planejamento urbano e verificando como essa ausência foi responsável pela forma de ocupação e consequente sobreaquecimento em quase toda área municipal, a contribuição encaminhada para o PDDU 2016 visava inserir o MCU como um processo de estudo e gestão continuados capaz de instrumentalizar o planejamento Urbano de Salvador. A seguir estão transcritos os artigos propostos.

Art. Cabe ao sistema de planejamento municipal elaborar o Mapa de Clima Urbano, instrumento fundamental de planejamento que possibilita avaliar as informações climático-ambientais em base cartográfica, devendo ser utilizado o Sistema de Informação Geográfica (SIG) e geradas diretrizes para o planejamento físico territorial.

I. O Mapa de Clima Urbano representa a integração das avaliações das qualidades termo-higrométricas, do ar, acústica, de iluminação, visual, e estéticas (odores) advindas de Mapas Temáticos;

II. O Mapa de Clima Urbano deve ser produzido para a cidade na escala mesoclimática (1:25.000) de onde são obtidas as diretrizes gerais para o macrozoneamento urbano, que deve ser detalhado na

19 International Studies of Temperature, Heat and Urban Mortality: The ISOTHURM Project.

escala microclimática (1:2.000), onde serão obtidas determinações para a Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo (LOUOS) e para o Código de Obras da Cidade.

III. Para o detalhamento do Mapa do Clima Urbano na escala microclimática (1:2.000) são necessários estudos específicos norteados pelos princípios gerais do Conforto Ambiental Urbano.

Inspirado no exemplo da Berlim dos anos de 1970, que institucionalizou o Clima Urbano no planejamento, criando um grupo permanente de trabalho dentro da administração pública, propusemos um artigo para viabilizar a gestão pública do Mapa de Clima Urbano.

Art. Da Gestão:

I. Deve ser criado pelo poder municipal um setor técnico responsável pela elaboração de Mapa de Clima Urbano, a partir de Mapas Temáticos, pela sua atualização sistemática e monitoramento das condições climático-ambientais;

II. Deve ser implantada uma rede de estações ambientais, adequadamente distribuídas na malha urbana da cidade para a coleta das informações climático-ambientais;

III. Devem ser divulgadas sistematicamente, para a população, as informações climático-ambientais e atualizações do Mapa de Clima Urbano;

IV. Deve ser implantado um sistema de fiscalização efetivo e ágil baseado nas diretrizes oriundas do Mapa de Clima Urbano;

V. Deve ser criada uma sistemática de capacitação dos técnicos da PMS para desenvolver as atividades concernentes ao Conforto Ambiental e Clima Urbano;

VI. Deve ser criado um Grupo de Acompanhamento e Controle no Conselho da cidade constituído de entidades envolvidas com a Qualidade Ambiental Urbana;

VII. Devem ser criados procedimentos de Consulta Prévia à população para aprovação de projetos de grande porte.

Ressalte-se que o documento apresentado conteve algumas recomendações cujo objetivo era chamar a atenção para a importância de sua incorporação em leis subsequentes em menor escala de tratamento, dado que a obrigatoriedade de participação social refere-se apenas aos Planos Diretores, e não à Lei de Ordenamento de Uso e Ocupação do Solo ou ao código de obras de edificações.

Por fim, destaca-se o artigo seguinte, proposto para assegurar a responsabilização do poder municipal quanto ao Conforto Ambiental Urbano.

Art. É atribuição do poder municipal através do planejamento físico territorial promover o Conforto Ambiental Urbano, conforme definido no Art. __, de modo a assegurar a qualidade de vida adequada aos habitantes e, portanto, a Qualidade Ambiental Urbana (QAU) e mitigar os efeitos das mudanças climáticas.

Como destacado, alguns conceitos sobre mudanças climáticas conseguiram chegar aos discursos e até a alguns planos nacionais e estaduais. O Brasil, a Bahia e a cidade de Salvador são signatários de acordos internacionais a exemplo da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC/2009);²⁰ Lei no 12.050, de 2011, que institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia; Lei no 8.915, de 2015, que dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e estabelece princípios condizentes com uma administração preocupada com as mudanças climáticas e qualidade ambiental urbana no nível do discurso, enquanto implementa ações contraditórias na cidade; e do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – PNA/2016 que chega a incluir um capítulo sobre a Estratégia de Cidades, sem contudo elucidar a necessária e básica inserção das condicionantes climáticas no planejamento urbano, indicando, com isso, a ausência de significado político-jurídico, social e de tomada de consciência dos próprios formuladores de políticas nas diferentes esferas de governo.

Corroborar com essa afirmativa o fato de que, ao mesmo tempo que não acata as contribuições propostas para a inserção do Clima Urbano no PDDU 2016, a cidade de Salvador integra o Grupo C40 de Grandes Cidades para Liderança do Clima,²¹ que é um grupo de cidades mundiais que se comprometeram em combater a mudança climática.

Considerações finais

Após duas décadas de estudo, pesquisa e reflexão sobre o Clima Urbano de Salvador, traçamos o caminho que permite concluir que o modelo de ocupação da cidade é responsável pelo seu aquecimento, visualizado através dos valores mais elevados da temperatura do ar intraurbano em relação à estação

20 Mais informações em: <<http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>>.

21 Mais informações em: <<http://www.c40.org/>>.

meteorológica de referência do INMET–BA. Somando-se esse aquecimento intraurbano ao aquecimento global, a tendência é o aumento da quantidade de horas acima do limite superior de conforto térmico e ainda a elevação do nível de estresse térmico em Salvador, cidade tropical onde naturalmente o estresse térmico positivo – condição climática que propicia a sensação térmica “quente” e “muito quente” – ocorre durante o ano todo.

Esse aquecimento não é homogêneo, resultando em áreas urbanas ainda mais aquecidas, principalmente aquelas onde habita a população com menor poder aquisitivo e, portanto, com menor possibilidade de adaptação às mudanças climáticas. A perda dessa qualidade ambiental urbana está associada ao aumento de mortalidade, aumento de vetores e patologias, condições insalubres de vida e perda de produtividade. Embora tudo isso cause maior impacto sobre a população das classes mais desfavorecidas, não deixa de afetar toda a população soteropolitana. Esses impactos ou externalidades acarretam prejuízos econômicos diretos e indiretos que comprometem o desenvolvimento da cidade e o seu futuro. Essa correlação parece ainda não ter significado nas instâncias de decisão da gestão urbana local.

Dentro do contexto histórico-político de Salvador, as administrações públicas têm adotado uma linha de planejamento urbano que atende o interesse das camadas dominantes, incorporadoras e especuladores imobiliários, em detrimento das condições ambientais urbanas. Contextos diferenciados, em municipalidades de outras regiões do Brasil apresentam resultados distintos, favorecendo os interesses da maioria da população. O exemplo de Belo Horizonte é emblemático, onde gestões democráticas implementaram programas e projetos de forma integrada entre os diversos órgãos municipais, buscando melhorar a qualidade ambiental urbana. Também capacitaram e captaram corpo técnico qualificado e produziram informações técnicas sobre a cidade em parcerias com a Academia. A continuidade dos programas e projetos no longo prazo ocorreu independentemente da mudança do gestor. Nestas condições, o Mapa de Clima Urbano, apesar de parcial, pode ser considerado uma das ferramentas para gestão urbana.²² (ASSIS, 2018)

No caso de Salvador, observa-se a inexistência da vontade política de incorporar questões climáticas na prática da gestão da cidade, ou institucionalizar a climatologia ao planejamento como vem fazendo há décadas, de forma

22 Informações fornecidas por Eleonora Sad Assis em uma entrevista no dia 17 de janeiro de 2018.

eficaz, o planejamento alemão. Assim, apesar da disponibilidade e ações voltadas para conscientização climática junto ao corpo técnico ao longo dos anos de investigação climática em Salvador, não ocorreu o seu rebatimento nas políticas públicas, nem tão pouco a transposição da teoria para a práxis. Na nossa avaliação, em Salvador, a conscientização sobre o clima está ainda em nível discursivo. O Plano Diretor 2016 não incorporou a proposta de adoção do Mapa de Clima Urbano como uma ferramenta sistêmica para o planejamento urbano, apesar dos esforços de nosso grupo de pesquisa.

Durante o Cities IPCC 2018, sessão Despertando a consciência sobre o clima no planejamento urbano por meio de pesquisa-ação participativa, o principal ponto levantado com o caso de Salvador referiu-se à questão de como levar o conhecimento do Clima Urbano para ações reais na gestão urbana, a exemplo da elaboração do MCU e implementação de suas recomendações na cidade de Salvador.

O relatório da referida sessão apresenta alguns pontos-chave para considerar de forma efetiva o clima no planejamento urbano, a seguir apresentados:

- Existência de interação e coprodução, de longo prazo, entre os pesquisadores do Clima Urbano e os planejadores urbanos locais para o desenvolvimento e atualização dos instrumentos do Clima Urbano. Essa coprodução, através da pesquisa-ação participativa, é a chave para tornar efetivo o resultado dessa colaboração, sejam traduzidas em políticas locais específicas, regulamentações ou institucionalização do conhecimento climático aplicado à prática do planejamento;
- Coprodução multidisciplinar de conhecimentos e métodos aplicados aos estudos de Clima Urbano;
- A colaboração entre pesquisadores e planejadores permite reduzir a distância entre linguagens e conceitos, facilitando a coprodução e aplicação dos resultados, assim como a internalização e disseminação da consciência climática dentro da administração municipal, ponto vital, se tomarmos o exemplo de Belo Horizonte;
- Como os pontos anteriores não asseguram a incorporação dessa coprodução, torna-se necessário existir, em nível nacional, demanda focada sobre o Executivo local por regulamentações climáticas e ambientais na produção do espaço urbano;
- Provisão de fundos específicos para pesquisas e desenvolvimento dos Mapas de Clima Urbano, métodos e instrumentos adicionais;

- Incorporação dos conceitos de Clima Urbano, associados à urbanização e à saúde, como tema da Educação Ambiental em todos os níveis, disseminando a cultura do verde urbano, ainda inexistente entre nós;
- Divulgação da temática para a população em geral por meio de uma Cartilha de Clima Urbano, produzida especialmente para atender a esse propósito;
- Criação de uma plataforma de informações *on-line*, aberta, com as produções relativas ao Mapa de Clima Urbano para conhecimento público e possibilidade de controle social da sua aplicação ao planejamento da cidade.

A consideração do Clima Urbano como base de um planejamento urbano que objetive uma cidade saudável tem-se tornado cada vez mais importante no contexto da mudança climática global em que as cidades tanto contribuem como também serão os locais mais impactados por essas mudanças.

O Clima Urbano como construção socioambiental é facilmente deteriorado pelas intervenções individuais, coletivas e públicas, mas só a ação política tem a força de assegurar o seu aprimoramento. Enquanto a adaptação ao clima pode ser uma solução pessoal, a mitigação ou adaptação ao Clima Urbano passa necessariamente por uma solução coletiva. Portanto, torna-se imperativo ao poder municipal assumir a sua gestão, e imperativo à sociedade compreender o novo paradigma de que para ser bom para um, precisa ser bom para todos. O clima da cidade é necessariamente democrático, porquanto as externalidades serão sempre socializadas.

Referências

ABOUT the IPCC. Geneva: the intergovernmental panel on climate change. 2018. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>>. Acesso em: 8 fev. 2019.

ALVA, Eduardo Neira. *Metrópoles (In)sustentáveis*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

ANDRADE, Telma et al. Calibration of comfort PET index (°C) using decision tree. INTERNATIONAL CONFERENCE ON URBAN CLIMATE, 9., 2015, Toulouse. *Anais eletrônicos...* Toulouse: [s.n.], 2015. Disponível em: <www.meteo.fr/icuc9>. Acesso em: 7 fev. 2019.

ANDRADE, Telma et al. Thermal comfort and urban climate of the tropical city of Salvador, Bahia. *TECBAHIA: Revista Baiana de Tecnologia*, Camaçari, v. 17, n. 3, p. 34-45, 2002.

ASSIS, Eleonora Sad. Aplicações da climatologia urbana no planejamento da cidade: revisão de estudos brasileiros. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, Salvador, v.7, n. 6, p. 20-25, jan./jun. 2006.

BARRETO, M. Temperatura, aquecimento, doenças e mortes nos países em desenvolvimento. SIMPÓSIO INTERNACIONAL CLIMA, PLANEJAMENTO URBANO E SAÚDE PÚBLICA, 2010, Salvador. *Anais...* Salvador: ICBA, 2010.

CHANDLER, Tony John. *The climate of London*. Londres: Hutchinson, 1965.

DAVIS, Kingsley et al. *Cidades: a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970

DUARTE, Denise Helena Silva. O Clima Urbano e o ambiente construído. In: GONÇALVES, Joana Carla Soares; BODE, Klaus. *Edifício Ambiental*. São Paulo: Oficina de Textos, 2015.

ESRI. *História da ESRI*: ESRI, surgimento, crescimento e popularização dos SIGs. [201-?]. Disponível em: <[http://www.sinfic.pt/sig/displayconteudo.do?numero=34589#Conteudo%20\(05/04/2018\)](http://www.sinfic.pt/sig/displayconteudo.do?numero=34589#Conteudo%20(05/04/2018))>. Acesso em: 15 maio 2018.

GOULART, Solange; LAMBERTS, Roberto; FIRMINO, Samanta. *Dados climáticos para projeto e avaliação energética de edificações para 14 cidades brasileiras*. Florianópolis: Núcleo de Pesquisa em Construção/UFSC, 1998.

HÖPPE, Peter. The physiological equivalent temperature: a universal index for the biometeorological assessment of the thermal environment. *International Journal of Biometeorology*, Berlim, v. 43, n. 2, p. 71-75, 1999.

IBGE. *IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017*. 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

IBGE. *Produto Interno Bruto dos municípios*. 2013. Disponível em: <<http://loja.ibge.gov.br/produto-interno-bruto-dos-municipios-2010-2013.html>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

KATZSCHNER, Lutz. Urban climate studies as tools of urban planning and architecture. In: ENCONTRO NACIONAL DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 4., 1997, Salvador. *Anais...* Salvador: ANTAC, 1997. p. 49-58.

LANDSBERG, Helmut Erich. *The Urban Climate*. New York: Academic Press, 1981.

MCHARG, Ian. *Design with Nature*. Nova York: John Wiley & Sons, 1992.

MENDONÇA, Francisco. O estudo do clima urbano no Brasil. Evolução, tendências e alguns desafios. In: MENDONÇA, Francisco; MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. *Clima Urbano*. São Paulo: Contexto, 2003.

MONTEIRO, Carlos Augusto. *Teoria e clima urbano*. São Paulo: IGEO-USP, 1976.

MORAIS, Joana Darc; ANDRADE, Telma; NERY, Jussana. Caracterização térmica de padrões de ocupação em Salvador – estudos de caso: Nordeste de Amaralina e Pituba. ENCONTRO NACIONAL DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 11., 2011, Piracicaba. *Anais...* Piracicaba: [s.n.], 2011.

MOURA, Tereza et al. Mapeando as condições de conforto térmico em Salvador. *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 44-49, 2006.

NERY, Jussana. *O enfoque ecológico ao planejamento territorial*. Salvador: Americana, 1992.

NERY, Jussana; ANDRADE, Telma; LIRA, I. Temperatura do ar e padrões de ocupação em Salvador. ENCONTRO NACIONAL SOBRE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 7., 2003, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ANTAC, 2003.

NERY, Jussana; ANDRADE, Telma; MOURA, Tereza. Conforto Térmico em Salvador: O Índice PET e sua abordagem projetual. *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 70-77, 2006.

NERY, Jussana et al. Primeira aproximação ao Clima Urbano de Salvador. ENCONTRO DE CONFORTO AMBIENTAL, 4., 1997, Salvador. *Anais...* Salvador: FAUFBA, 1997. p. 124-128.

NERY, Jussana et al. Thermal comfort studies in a humid tropical city. INTERNATIONAL CONFERENCE ON URBAN CLIMATE, 6., 2006, Gothenburg. *Anais...* Gothenburg: University of Gothenburg, 2006.

NG, Edward; REN, Chao. (Ed.). *The urban climatic map: a methodology for sustainable urban planning*. New York: Routledge, 2015.

ODUM, Eugene Pleasants. *Ecologia*. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1977.

REN, Chao. A review of the historical development of urban climatic map study. In: NG, Edward; REN, Chao. *The urban climatic map: a methodology for sustainable urban planning*. New York: Routledge, 2015.

SALVADOR. Decreto nº 29.099/2017. Dispõe sobre Manual técnico de arborização urbana de Salvador com espécies nativas da Mata Atlântica. *Diário Oficial*, Salvador, 2017b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2017/29099/29099/decreto-n-29099-2017-dispoe-sobre-o-manual-tecnico-de-arborizacao-urbana-de-salvador-com-especies-nativas-da-mata-atlantica>>. Acesso em: 21 maio 2018.

SALVADOR. Lei nº 6.586/2004. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município do Salvador - pddu e dá outras providências. *Diário Oficial*, Salvador, 2004. Disponível em: <<http://www.portal.educacao.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-legislacao/GERAL/LOCAL/lei%20%20n%C2%BA%206586-2004%20pddu.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

SALVADOR. Lei nº 7.400/2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. *Diário Oficial*, Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/leis_estruturas_organizacionais/documentos/Lei%207.400-08.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2018.

SALVADOR. Lei nº 9.069/2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. *Diário Oficial*, Salvador, 2016. Disponível em: <http://www.cms.ba.gov.br/updiv/pddu-2016/files/assets/common/downloads/PDDU_2016.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2018.

SALVADOR. Lei nº 9.187/2017. Dispõe sobre o Plano Diretor de Arborização Urbana do Município de Salvador. *Diário Oficial*, Salvador, 2017a.

SCHEINOWITZ, Abraham Samuel. *O macroplanejamento da aglomeração de Salvador*. Salvador: EGBA, 1998.

SOUZA, Angela Gordilho. 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, Sandra Helena Miranda de et al. Avaliação do Desempenho Térmico nos Microclimas das Praças: Piedade e Visconde de Cayrú, Salvador. ENCONTRO NACIONAL DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 11., 2011, Piracicaba. *Anais...* Piracicaba: [s.n.], 2011.

VALENTE, Magno dos Santos Pereira. *Conforto Térmico em Salvador*. Salvador: EDUFBA, 1977.

VDI. *Environmental meteorology – climate and air pollution maps for cities and regions*. Dusseldorf, 2015. Disponível em: <[http://www.sinfic.pt/sig/displayconteudo.do2?numero=34589#conteudo%20\(05/04/2018\)](http://www.sinfic.pt/sig/displayconteudo.do2?numero=34589#conteudo%20(05/04/2018)>. Acesso em: 2018.

WELSCH, Jörn. Urban climatic map studies in Germany: Berlin. In: NG, Edward; REN, Chao. *The urban climatic map: a methodology for sustainable urban planning*. New York: Routledge, 2015.

SOBRE OS AUTORES

DANIEL GARCIA MARQUES é advogado, Defensor de Direitos Humanos vinculado à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Estado da Bahia. Conciliador em procedimentos criminais de rito sumaríssimo vinculado ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Consultor Jurídico do Gambá - Grupo Ambientalista da Bahia. Pesquisador acadêmico na área de Política de Guerra às Drogas.

DÉBORA NUNES é arquiteta urbanista, Professora Titular da Universidade do Estado da Bahia no Curso de Urbanismo e Coordenadora da Escola de Sustentabilidade Integral. Tem graduação e Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), doutorado em Urbanisme et Aménagement pela Université Paris XII - Val-de-Marne - França, Pós Doutorado em Extensão Universitária pela Universidade Lumière Lyon II e em História das Cidades e Cidades do Futuro pela Bangalore University, Índia. Autora de diversos artigos e livros. Participa da rede internacional Diálogos em Humanidade.

GLÓRIA CECÍLIA FIGUEIREDO é arquiteta graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), com mestrado e doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA), doutorado sanduíche no Institut d'Urbanisme de Paris. Professora Adjunta da Faculdade de Arquitetura da UFBA na área de conhecimento História, Teoria e Crítica do Urbanismo, do Planejamento Urbano e Regional e do Paisagismo - Brasil e América Latina. Coordenadora de Pesquisa da Faculdade de Arquitetura da UFBA. Membro do Grupo de Pesquisa Lugar Comum.

HORTÊNSIA GOMES PINHO é Promotora de Justiça, atribuição em Promotoria de Habitação Urbanismo e Meio Ambiente de Salvador, Doutoranda de Planejamento Urbano e Regional no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ, mestre em Tecnologias Limpas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especialista em Direito Urbano Ambiental pela FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

JAMILLE ALMEIDA BRITO é engenheira civil, Universidade Federal da Bahia (UFBA). Programa CAPES de Graduação Sanduíche “Ciência sem Fronteiras”, 2014-2015, University of Maryland (UMD) College Park, Maryland, Estados Unidos. Integrante do “Undergraduate Summer Research Program”, 2015, National Transportation Center at UMD College Park, Maryland, Estados Unidos. Bolsista PIBIC/CNPq, 2013-2014, Universidade Federal da Bahia.

JUAN PEDRO MORENO DELGADO é arquiteto e urbanista, com doutorado em Engenharia de Transportes pela COPPE - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Adjunto no Departamento de Engenharia de Transporte e Geodésia, assim como no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Membro da Rede Ibero-americana de Pesquisa em Polos Geradores de Viagens, REDEPGV. Membro do ELTIS - The Urban Mobility Observatory e Membro da Rede de Pesquisa Observatório das Metrôpoles, OM-INCT.

JUSSANA MARIA FAHEL GUIMARÃES NERY é arquiteta formada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), onde foi Professora de Arquitetura por 30 anos. Especialista em Controle do Ambiente em Arquitetura pelo Ministério da Cultura e Educação e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAUFBA). Coordenou o Laboratório de Conforto Ambiental (LACAM/UFBA) de 1986 a 2007. Em 1997 coordenou o “IV Encontro Nacional sobre Conforto no Ambiente Construído” em Salvador, editando os Anais do IV Encontro. Foco de pesquisa em conforto ambiental e clima urbano. Participa da pesquisa interinstitucional de Indicadores da Qualidade Ambiental Urbana de Salvador. Co-autora de capítulo do livro “The Urban Climatic Map: A Methodology for Sustainable Urban Planning” publicado pela Routledge, London/NY 2015.

LAILA NAZEM MOURAD é arquiteta e urbanista, com Mestrado pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) Campinas/Université Pierre-Mendès-France - Grenoble II, doutorado e pós-doutorado (2011/2015) no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com período sanduíche na Université Paris-Dauphine - Paris IX (2009), Professora, pesquisadora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador. É também Pesquisadora Associada do núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles e Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador.

LUIZ ROBERTO SANTOS MORAES é Engenheiro Civil pela Universidade Federal da Bahia e Sanitarista pela Universidade de São Paulo (USP), MSc em Engenharia Sanitária (Delft University of Technology/NE), PhD em Saúde Ambiental (University of London/UK), com estágios pós-doutoral na Universidade do Minho (PT), Universitat de Barcelona (ES) e Instituto Politécnico de Viana do Castelo (PT). Professor Titular em Saneamento (aposentado) e participante especial (voluntário) do mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento, do Programa de Pós-Graduação em Saúde, Ambiente e Trabalho e da Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da UFBA.

NAYARA CRISTINA ROSA AMORIM tem graduação e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E é doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo (FAUUSP), na área de concentração Paisagem e Ambiente. Professora Assistente da área de Projeto Paisagístico e Ambiental na Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia-UFBA. Desenvolve estudos sobre planejamento ambiental urbano e infraestrutura verde para Salvador. Membro do Grupo de Pesquisa Lugar Comum/FAUFBA e LABVERDE/FAUUSP.

ORDEP SERRA é Bacharel em Letras e mestre em Antropologia Social pela UNB, Doutor em Antropologia pela USP, com estágio na École de Hautes Études en Sciences Sociales, pós-doutorado em Literatura e Cultura pela UFBA. Professor aposentado da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA, é participante especial (voluntário) no Programa de Pós-Graduação em Antropologia da UFBA. Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, da Sociedade Brasileira de Estudos Clássicos e da Academia de Letras da Bahia. Tem vinte livros publicados, além de dezessete capítulos em obras coletivas.

TAIANE MOREIRA é graduada em Urbanismo pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Atualmente está cursando a Residência em Assistência Técnica para Habitação e Direito à Cidade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano e políticas públicas. Foi colaboradora do Projeto Participa Salvador.

THAÍS REBOUÇAS é urbanista pela Universidade do Estado da Bahia, mestra em Urbanismo na linha de pesquisa Processos Urbanos Contemporâneos do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA) e doutoranda em Urbanismo no mesmo Programa. Professora do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário UniRuy Wyden, é membro do Grupo de Pesquisa Lugar Comum e foi coordenadora executiva da equipe Participa Salvador.

TELMA CORTES QUADROS ANDRADE é licenciada, bacharela e mestre em Física pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), doutora em Geofísica pela Universidade de São Paulo, pesquisadora da UFBA, líder do grupo de pesquisa Laboratório de Conforto Ambiental (LACAM) na Plataforma Lattes/CNPq/UFBA. Desenvolve pesquisas e atividades referentes a energia, conforto térmico e clima urbano. Exerceu a função de diretora de Fortalecimento Tecnológico Empresarial da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI do Estado da Bahia de 2007 à 2015. Em 2007 foi premiada em 1º Lugar pelo Programa de Bolsas de Apoio ao Desenvolvimento de Iniciação Tecnológica - BITEC-IEL/Sebrae e CNPq. Participa da pesquisa de Indicadores da Qualidade Ambiental Urbana de Salvador, iniciada em em 2014. Coautora de capítulo do livro “The Urban Climatic Map: A Methodology for Sustainable Urban Planning” publicado pela Routledge, London/NY 2015.

TEREZA MOURA é arquiteta graduada pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (FAU/UFBA), MSc em Arquitetura pela Bartlett School of Architecture da University College London - Inglaterra, professora da FAUFBA desde 1992. Após cursar parte de seu programa de doutoramento no curso City and Regional Planning da The Ohio State University-EUA, encontra-se em finalização pelo Programa de Pós-Graduação da FAUFBA. Trabalha no Laboratório de Conforto Ambiental (LACAM/FAUFBA) desde 1989, pesquisando sobre conforto ambiental de edificações, incluindo atualmente o tema da sustentabilidade. Participa desde 1995 das pesquisas de Clima Urbano de Salvador. Participa também da pesquisa de Indicadores da Qualidade Ambiental Urbana de Salvador, iniciada em final de 2014. Co-autora de capítulo do livro “The Urban Climatic Map: A Methodology for Sustainable Urban Planning” publicado pela Routledge, London/NY 2015.

Este livro foi produzido em formato 180 x 250 mm e utiliza as tipografias Heading Pro e Corda, com miolo em papel Alta Alvura 75g/m² capa em Cartão Supremo 300g/m², impressa na Cartograf. Tiragem: 400 exemplares.

Esta é a primeira publicação de uma série destinada a discutir a problemática urbana da mais antiga capital brasileira e da região que ela centraliza, sua área de influência mais imediata. Para a produção da série de estudos intitulada Salvador e Região Metropolitana: desafios decidiram colaborar peritos em diferentes especialidades: urbanistas, sociólogos, ecólogos, engenheiros, arquitetos, juristas, economistas, antropólogos, geógrafos e outros especialistas, todos com vasta experiência de pesquisa na área em apreço e acostumados ao diálogo interdisciplinar, ao debate político, à atuação em defesa da cidadania e do interesse público. É sua intenção produzir documentos, análises, informes e subsídios técnicos, pareceres e estudos que favoreçam a abordagem dos problemas da região de modo a instrumentar o planejamento urbano e o traçado de políticas públicas que respeitem os anseios de participação da sociedade civil em processos de gestão democrática. O primeiro livro da série se dedica à abordagem crítica do PDDU de Salvador com um exame do modo como ele foi elaborado e propostas para a superação de suas deficiências e distorções. Os autores consideram que o exame rigoroso deste caso pode ser de grande utilidade para a discussão dos problemas que afetam os planos diretores e a forma como eles vêm sendo implantados no Brasil.

ISBN: 978-85-232-1835-5



9 788523 218355