



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Salvador, do pioneirismo da implementação da Política Nacional de Habitação à gestão corporativa**

**Salvador, from the pioneering of the national housing policy  
enforcement to the corporate management**

***Nelson Baltrusis**, Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador, [nbaltrusis@hotmail.com](mailto:nbaltrusis@hotmail.com)*

***Laila Nazem Mourad**, Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador, [mourad.laila7@gmail.com](mailto:mourad.laila7@gmail.com)*

***Camila Brandão Machado**, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, [camilabrandaom@gmail.com](mailto:camilabrandaom@gmail.com)*

***Sofia de Oliveira Souza Reis**, Urbanista, Bolsista de Apoio Técnico 1A CNPq na Universidade Católica do Salvador, [sofiadeoliveirareis@hotmail.com](mailto:sofiadeoliveirareis@hotmail.com)*

## RESUMO

A partir das experiências da aprovação e revisão dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano de Salvador (2004, 2008 e 2016) e a tentativa de implementação da Política Nacional de Habitação com a elaboração do Plano Municipal de Habitação (2008), o presente artigo tem o objetivo de discutir os conflitos originados pela influência da agenda da reforma urbana e dos ideais neoliberais na gestão da cidade e demonstrar a forte articulação entre as corporações imobiliárias e o poder público local ao longo das duas primeiras décadas do século XXI. Por fim, apresenta-se uma leitura acerca do papel influenciador da política econômica global capitalista no modelo de gestão das cidades, que vem redefinindo as formas de produção do espaço urbano através dos seus novos instrumentos urbanísticos.

**Palavras Chave:** capital imobiliário, agenda neoliberal, reforma urbana, Salvador.

## ABSTRACT

Based on the experiences of the approval and revision of the Urban Development Plans of Salvador (2004, 2008 and 2016) and the attempt to implement the National Housing Policy with the Municipal Housing Plan (2008), this article has the objective of discussing the conflicts originated by the influence of the urban reform agenda and neoliberal ideals in the management of the city and demonstrate the strong articulation between real estate corporations and local public power throughout the first two decades of the 21st century. Finally, we present a reading about the influential role of the global capitalist economic policy in the model of city management, which has been redefining the forms of production of the urban space through its new urbanistic instruments.

**Keywords:** real state capital, neoliberal agenda, urban reform, Salvador.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo visa discutir o antagonismo entre os princípios que orientam a atual política urbana e habitacional brasileira – de base nos ideais do movimento de reforma urbana – e a introdução de uma agenda neoliberal que vem avançando principalmente no poder público local. O estudo toma como referência o município de Salvador, pioneiro na implementação da Política Nacional de Habitação, que vem nos últimos anos adotando um modelo de gestão corporativo.

O debate em questão inicia-se com as reflexões de Rolnik (2015), Maricato (2014) e Bonduki (2008) sobre a política urbana no país, em especial a partir das implicações da institucionalização da agenda da reforma urbana e sua efetividade na promoção do direito à cidade. Trazendo um panorama das políticas urbana e habitacional promovidas após o fim regime militar, a narrativa passa pela introdução do projeto neoliberal na década de 1990 e seu recuo no governo Lula. Em seguida, com base nas reflexões de Fernandes (2013) e demais autores sobre a incorporação dos ideais neoliberais no planejamento urbano e na gestão municipal, discute-se a captura dos instrumentos urbanísticos pelas corporações imobiliárias.

Abordando diretamente o caso de Salvador, são trazidos os princípios da Política Municipal de Habitação e as diretrizes do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, elaborado em 2008 pelo escritório Via Pública sob coordenação de Nabil Bonduki, confrontando a aplicação e a implementação dos programas propostos. Por fim, considerou-se relevante avaliar o tratamento da habitação na lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, tanto como forma de debater a recém aprovada Lei de 2016 quanto refletir sobre as experiências das Leis de de 2004 e 2008.

O panorama da habitação em Salvador na última década indica a ascensão de uma agenda neoliberal na gestão do município, nota-se uma subversão dos princípios iniciais estabelecidos no arcabouço legal brasileiro, expressa pela priorização dos interesses mercadológicos sobre a terra urbana, marcada pelo forte incentivo ao aquecimento da construção civil, do mercado imobiliário e empreendimentos e operações de grandes grupos corporativos sobrepondo-se ao atendimento das demandas sociais, em especial a moradia.

Assim sendo, este artigo estrutura-se em duas partes, além desta introdução e considerações finais. O tópico seguinte traz um breve embasamento teórico que alicerça as análises constantes no item dois. A segunda parte apresenta o estudo de caso que demonstra o modelo de gestão corporativa que tem sido adotado no município de Salvador em contraposição à iniciativa pioneira de adesão à Política Nacional de Habitação. Por fim, expressa-se uma síntese da leitura desses processos e ações em relação à política nacional.

## REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil, as últimas duas décadas do século XX foram marcadas pela retomada da proposta das reformas políticas a partir de uma intensa articulação dos movimentos sociais, reorganização dos grupos de esquerda e levante dos sindicatos. Estas forças sociais acabaram por direcionar o processo de democratização do país na década de 1980. A pauta era a universalização dos direitos sociais, quando o regime ditatorial, vigente desde a década de 1960, entrava em decadência. As cidades brasileiras eram os espaços de articulação destas forças sociais de oposição e também de disputa com os outros segmentos sociais.

O ápice desse processo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que institucionaliza uma série de direitos sociais. No campo do urbano, a Constituição instituiu o direito à cidade em seu capítulo de Política Urbana, que, posteriormente, foi regulamentado pela Lei nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade. É importante destacar que a promulgação do Estatuto da Cidade, após longos 13 anos de tramitação no Congresso Federal, foi proveniente das lutas dos movimentos sociais pela Reforma Urbana. De acordo com o ideário da Reforma Urbana, o direito à cidade, quando no arcabouço jurídico-institucional estabelecido, se efetivaria através da aplicação do princípio da função social da cidade, da propriedade e da implementação da gestão democrática da cidade. Entendendo-se que a garantia deste direito depende de uma política urbana que busque a produção do espaço subordinada a este princípio e, desta forma, promova a democratização do uso e ocupação do solo urbano.

Concomitante a esse processo, “o país vê avançar a hegemonia dos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como das agendas e pautas neoliberais, especialmente nas políticas habitacionais e urbanas, *o que faz com que esse momento seja marcado por ambiguidades e contradições*” (ROLNIK, 2015, p.262, *grifos nossos*). Ainda que as forças sociais de oposição, após 1988, lutassem pela implementação de políticas públicas redistributivas, os setores da direita à frente do governo federal por três gestões seguidas, entre 1990 e 2002, direcionados pelo cenário econômico global, iniciaram a implementação da agenda neoliberal no país.

Se a crise financeira no final da década de 1980 poderia vir a restringir os gastos públicos com a execução das políticas redistributivas, tal como sinalizadas pela nova ordem constitucional, foi, na verdade, a agenda governamental neoliberal dos anos 90, que direcionou os recursos públicos para outros objetivos. Neste sentido, Rolnik (2015, p.270) afirma que

Em vez de promover os direitos sociais reconhecidos pela Constituição de 1988 ou as demandas dos movimentos sociais, agenda governamental dos anos 1990 estava focada no retraimento da intervenção estatal, no ajuste e na consolidação de instituições de mercado. Se o recuo do papel do Estado sob o neoliberalismo provou ser mais um discurso retórico do que uma verdade, a natureza de suas ações mudou de forma drástica. Os gastos públicos não foram realmente reduzidos, como sugere o discurso dos apoiadores do modelo neoliberal, mas, sim, reorientados da promoção de direitos sociais – mesmo que em dimensão muito limitada, no caso do Brasil – em direção à aceleração do desenvolvimento de um ambiente *market friendly*.

Fato que coaduna ao que Fernandes (2013) comenta serem as novas formas de planejar e produzir cidades e territórios, inauguradas no Brasil na década de 1990, nas quais há um processo de subserviência do poder público aos interesses das grandes corporações, em especial as imobiliárias.

Ademais, no âmbito dos municípios, o Partido dos Trabalhadores (PT), que liderava as forças sociais de oposição, logrou êxito em diversas gestões municipais com a execução de ações fortemente conectadas com os ideais da Reforma Urbana, como o orçamento participativo e programas habitacionais alternativos – urbanização de favelas e assentamentos precários, intervenção em cortiços e em moradias nas áreas centrais das cidades, construção por mutirão e auto-gestão. Estes programas tinham, segundo Bonduki (2008, p. 77 – 78), “pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e auto gestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana”. Todo esse acúmulo de experiências do PT, ao longo das décadas de 1980 e 1990, foram fundamentais para a proposição

de um programa de governo alternativo e “tiveram papel importante, na medida em que congregaram forças dissidentes e consolidaram uma nova base política que foi essencial para a vitória da coalizão liderada pelo PT em 2002” (ROLNIK, 2015, p.270).

A mudança na condução do país, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) e o programa de governo progressista do PT, representou a perspectiva do combate a segregação espacial e a exclusão social, características marcantes das cidades brasileiras do final do século XX. O PT propôs a implementação do Projeto Moradia, projeto de política urbana e habitacional que buscava garantir a universalização do acesso à moradia digna. Esta questão era o cerne do Projeto e a sua promoção conduziria ao desenvolvimento urbano. O Projeto Moradia foi concebido no âmbito do Instituto Cidadania, entre 1999 e 2000, sob a supervisão de Lula e contou com a colaboração de acadêmicos militantes e movimentos de moradia. O Projeto propôs uma estratégia geral envolvendo os três níveis de governo que se articulariam institucional e financeiramente através do Sistema Nacional de Habitação, sob a coordenação de um novo ministério, o Ministério das Cidades (BONDUKI, 2008).

Os Conselhos nacional, estaduais e municipais de habitação exerceriam o controle social sobre o Sistema Nacional de Habitação, além do papel fundamental de formular a política de habitação e acompanhá-la. Caberia, também, aos conselhos de habitação gerir os fundos de habitação. Vale ressaltar que o Fundo Nacional de Moradia foi uma proposta dos movimentos de moradia que foi encaminhada em forma de projeto de lei de iniciativa popular para o Congresso em 1991 e que o Projeto Moradia incorporou em seu escopo. Logo, no Projeto foi proposto que os três níveis de governo deveriam criar seus fundos de moradia e neles aportar recursos orçamentários. Além disto,

Para que a estratégia tivesse sucesso, seria necessário racionalizar a aplicação de recursos através da formulação de **Planos Habitacionais**, em nível municipal, estadual e federal. Os planos habitacionais, a serem articulados com os Planos Diretores, teriam o papel de estabelecer uma estratégia de enfrentamento do problema em cada unidade da federação, definindo programas específicos, adequados à realidade local, na perspectiva de organizar o enfrentamento do problema e evitar concessão de créditos que excedesse os valores compatíveis com as necessidades locais. (BONDUKI, 2008, p. 94 – 95, *grifo nossos*).

Nesse sentido, o fundo nacional teria importante papel ao redistribuir para os fundos estaduais e municipais os recursos de acordo com o plano nacional de habitação.

Em 2003, primeiro ano do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades. Maricato (2014) comenta que era esperado que para o Ministério das Cidades convergissem toda a diversidade de problemas urbanos, e, deste modo, se fortalecesse a articulação dos atores sociais que lidavam com estes problemas e o debate, ao ponto de encaminhar novas soluções. No âmbito deste Ministério foram dados os primeiros passos para a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano a partir das Conferências Nacional das Cidades e das reuniões do Conselho das Cidades. Bem como, este último, em suas reuniões, aprovou as políticas nacionais setoriais (habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano), a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, o Programa Nacional de Regularização Fundiária e outros assuntos.

No entanto, buscando não perder a governabilidade, o governo Lula, em 2005, foi forçado a dar maior espaço aos aliados políticos. Com efeito, o Ministério das Cidades teve seu ministro

substituído e parte da equipe alterada devido a saída dos técnicos engajados com os ideais da Reforma Urbana. Além disso, a Casa Civil passou a concentrar o desenho das mais importantes ações no âmbito da habitação e infraestrutura urbana implementadas após 2005: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Segundo Maricato (2014, p. 52, *alterações nossas*), este contexto representou a

Perd[a] [d]a possibilidade da mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira. Perdeu-se a possibilidade de uma proposta original (sinônimo de peculiar, singular, diferente, incomum, extraordinária), que dialogasse com a experiência vivida pela grande maioria dos moradores das cidades.

Ambos os programas destinaram recursos para a infraestrutura e moradia social como nunca visto antes em toda história do país. Mas, é o MCMV que terá, de fato, extraordinários impactos territoriais e financeiros. Até o ano de 2015, o MCMV contratou, em suas três fases e para suas três faixas de renda, 4.064.277 unidades habitacionais, despendendo um valor de R\$276.584.080.961,89<sup>1</sup>. O programa de habitação para baixa renda de maior expressão em toda história brasileira, no entanto, se diferencia muito da proposta construída pelos movimentos sociais e traduzida na Política Nacional de Habitação (2004) e Plano Nacional de Habitação (2010).

Desse período marcado por ambiguidades e contradições é também representativa a adoção pelas grandes cidades brasileiras dos princípios do planejamento urbano estratégico. Para Fernandes (2013, p.93), a inauguração dessa nova forma de planejamento é proveniente

[...] da crise do regime fordista de acumulação; da ampliação desmedida das redes globais de troca de mercadorias e serviços, reconfigurando fluxos e hierarquias; e da ideologia neoliberalizantes do Estado, que veio acompanhada de toda a discussão (e ação) sobre a flexibilização dos aparatos de regulação, instaurando novas formas de articulação entre o público, que cedeu lugar, e o privado, que angariou ganhos expressivos de legitimidade política e jurídica.

Nesse sentido, é peculiar que o planejamento urbano seja direcionado de maneira a atender aos interesses hegemônicos.

Os governos municipais, de modo a conectar-se às novas demandas da economia global e a racionalidade de seus fluxos, buscavam mercantilizar a cidade. Contudo, Rolnik (2015) comenta que, por vezes, esses governos introduziram conteúdos diametralmente opostos em uma mesma agenda devido às mudanças que vinham ocorrendo, entre elas, a descentralização e o fortalecimento dos governos locais; a crítica à rigidez do planejamento urbano modernista; e a defesa da participação da sociedade civil no planejamento. Como também, o argumento da eficiência dos empreendedores privados tornou-se a ideia propulsora da economia política hegemônica do período, para qual, a inclusão pelo mercado substituiu as ações para a promoção dos direitos sociais e da cidadania.

Por conseguinte, o capital imobiliário passou a exercer protagonismo sobre as dinâmicas urbanas e metropolitanas. Como também, o crescimento econômico brasileiro dos anos 2000 e a crise econômica global de 2008 favoreceram a expansão expressiva do setor imobiliário no país.

---

<sup>1</sup> Os dados apresentados foram retirados da tabela síntese da tese de Veiga (2016, p.186).

As demandas por infraestrutura e novos espaços para as atividades produtivas, habitação, turismo, consumo e lazer (especialmente para as camadas de média e alta renda), assim como a dimensão da demanda habitacional reprimida, as políticas nacionais de incentivo à habitação de interesse social, a ampliação do crédito, do emprego e da renda, tornaram o mercado imobiliário brasileiro um dos mais dinâmicos do mundo (CARVALHO e PEREIRA, 2014, p.61).

Nesse contexto, o capital imobiliário passou a exercer maior interferência sobre a orientação do desenvolvimento das cidades. A despeito do plano diretor e os demais instrumentos urbanísticos terem sido instituídos com o objetivo de orientar o cumprimento da função social da propriedade na cidade, foram, estes, insuficientes para arrefecer a voracidade dos investimentos corporativos no espaço urbano (FERNANDES, 2013). Além de muitas vezes o próprio desenho das normativas e diretrizes urbanas serem determinadas por este setor.

A produção do espaço baseada na expansão da cidade por extensão, de modo contínuo ou disperso, ou por sobreposição e densificação de áreas já ocupadas, de modo a auferir um maior retorno financeiro ao setor imobiliário tem como consequência a intensificação dos conflitos sociais, da segregação espacial e exclusão social.

Ao tratar dos impasses da política urbana brasileira e o futuro das cidades, Maricato (2014) declara que a situação das cidades brasileiras piorou nos últimos 30 anos e continuará a piorar, ainda que, desde 2003, os investimentos em habitação e infraestrutura urbana tenham sido retomados. A autora afirma que isto acontece porque “não houve mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades, especialmente das metrópoles” (MARICATO, 2014, p.84). Visto que a interferência dessas corporações imobiliárias na produção do espaço em sociedades capitalistas não é novidade, a ascensão de um governo progressista parecia representar novos tempos para as cidades brasileiras. No entanto,

A ausência de controle sobre o uso e a ocupação do solo – questão central para garantir justiça social e preservação ambiental – é evidenciada pela ocorrência de enchentes e desmoronamentos com centenas de vítimas fatais e milhares de desabrigados, fatos notáveis nas cidades de todo o país na temporada de chuvas dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010 (MARICATO, 2014, p.84).

Com isso, Maricato afirma que “as conquistas institucionais não lograram mudar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental” (MARICATO, 2014, p. 84). Tal fato, desvela o conflito entre o valor de uso e o valor de troca, entre os interesses dos moradores da cidade e os de poderosos grupos econômicos.

## **SALVADOR: DO PIONEIRISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNH À GESTÃO CORPORATIVA**

Os autores Carvalho e Pereira (2014) afirmam que Salvador é um caso exemplar para demonstrar o novo papel de interferência do capital imobiliário na dinâmica urbana. Neste sentido e tendo em vista as experiências da aprovação e revisão dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano - PDDUs de Salvador (2004, 2008 e 2016) e a tentativa de implementação da Política Nacional de Habitação com a elaboração do Plano Municipal de Habitação (2008), esta seção apresenta os conflitos da coexistência das agendas neoliberal e da reforma urbana, além de discutir a forte articulação entre as corporações imobiliárias e o poder público local ao longo das duas primeiras décadas do século XXI.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, aprovado em 2004, representou o marco da negociação entre poder público e setor imobiliário para a definição de mecanismos que proporcionem a apropriação da mais valia urbana por este último. Carvalho e Pereira (2014, p.66) comentam que:

Pouco preocupado com os problemas da cidade, como a carência de infraestrutura e serviços básicos, habitação popular ou transporte e mobilidade, esse plano visou basicamente à modificação de parâmetros construtivos e a elevação do gabarito na “área nobre” da cidade, como desejavam os empreendedores imobiliários.

Vale ressaltar que as disposições do Estatuto da Cidade, em especial o processo participativo para elaboração do plano, foram ignorados e seu conteúdo e sua aprovação foram intensamente questionados. Sua discutível constitucionalidade originou um processo judicial pelo Ministério Público que se estendeu por 4 anos, até a sobreposição arbitrária da revisão que veio a se tornar o PDDU de 2008, onde as mesmas intenções foram reafirmadas.

Em 2005 uma nova gestão municipal se instalou e foi se mostrando contraditória, onde os princípios da reforma urbana estabelecidos pela política nacional se fizeram presentes ao mesmo tempo em que havia uma afinidade à ordem neoliberal. Se por um lado proporcionou a elaboração de um plano municipal de habitação como forma de adoção à política nacional, por outro, aprovou um plano diretor arbitrário e assumiu uma série de medidas que explicitavam sua estreita articulação com o capital imobiliário.

Para atender às diretrizes do novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social instituído sob a Lei 11.124/2005, Salvador, na contramão do que vinha sendo concebido no PDDU de 2008, determinou um capítulo dedicado à política habitacional orientado pelos princípios da Política Nacional de Habitação. Esta inflexão, no que tange a questão habitacional, se deve à participação da professora Ângela Gordilho, que como secretária no período (2005 - 2008), reforçou práticas e facilitou o processo de implementação dos ideais da reforma urbana.

Ainda que, no município, “em relação ao arranjo institucional, historicamente te[nha] prevalecido a instabilidade dos órgãos, sendo que muitas instituições foram criadas e extintas em uma mesma administração” (SALVADOR, 2008, p.24, *alterações nossas*), a partir de 2001, com a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), se estabeleceu uma estrutura institucional consistente para tratar da habitação. Sua consolidação se efetivou na gestão municipal seguinte (2005 - 2008)<sup>2</sup>, quando Ângela Gordilho<sup>3</sup> foi convidada a assumir o cargo de secretária pelos movimentos de moradia da cidade. Sob esta gestão foi realizada a adesão ao SNHIS a partir da realização dos compromissos com a criação do FHIS local e seu Conselho Gestor e a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Salvador<sup>4</sup>. Este último foi concluído antes mesmo dos planos nacional e estadual.

O plano desenha cinco programas de habitação de interesse social, de modo a enfrentar os diversos aspectos das necessidades habitacionais de Salvador. Os programas propostos vão desde

<sup>2</sup> Gestão do prefeito João Henrique de Barradas Carneiro (2005-2008 / 2009 – 2012).

<sup>3</sup> Autora de trabalhos acadêmicos de referência sobre habitação em Salvador. Ver: Gordilho-Souza, 2000 e 2008.

<sup>4</sup> O Plano Municipal de Habitação de Salvador teve a elaboração coordenada pela SEHAB e contou com a consultoria do Instituto Via Pública, sob a coordenação geral de Nabil Bonduki. Os recursos utilizados foram do Programa Habitar Brasil/BID do Ministério das Cidades, viabilizado pela Caixa Econômica Federal.

cooperativas para promoção de mutirões em autogestão, fomento ao subprograma de assistência técnica pública e gratuita, elaboração de planos de bairro, incentivo à participação popular, conversão de imóveis vagos em HIS, à produção de novas unidades habitacionais.

Mas, como afirma Maricato (2014, p. 186, *alterações nossas*), “entre a retórica e a prática vai um abismo. É comum que a aplicação da lei [e do planejamento] ocorra de forma inversa ao motivo que a inspirou – isto é, na prática, se afirma a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres”. Tendo em vista que a conclusão do plano de Salvador, em 2008, ainda se deu concomitantemente ao processo de mudança na condução da Política Urbana brasileira, haviam poucas chances de efetividade desse planejamento.

Não cabe aqui avaliar todos os programas propostos e sua efetividade, mas vale destacar a extensividade da produção de novas unidades habitacionais, realizada unicamente pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, que até o ano de 2016<sup>5</sup> atingiu a marca de 13.516 unidades entregues em 21 conjuntos habitacionais. Tanto quanto os conjuntos implementados em outros municípios brasileiros, como analisado em Amore, Shimbo e Rufino (2015) e Cardoso (2013), a maioria destes empreendimentos possui problemas de inserção urbana.

É importante ressaltar que, de acordo com o levantamento cadastral das ocupações de movimentos sem-teto de Salvador, realizado entre 2005 e 2007, 4.425 famílias, distribuídas em 39 ocupações, seriam beneficiárias do Programa de requalificação de edificações de cortiços e moradias coletivas proposto no plano de habitação, no entanto, estas foram relocadas para esses conjuntos do PMCMV, localizados nas periferias. Estas famílias se encontravam ocupando edificações, na maioria dos casos, no centro da cidade e o plano de habitação propunha “garantir a permanência das famílias na própria área em que viviam, em melhores condições de vida, além de regularizar a propriedade das unidades imobiliárias, garantindo o acesso à posse pelos moradores” (SALVADOR, 2008, p. 54).

Tendo em mente que a implementação pioneira do Plano Municipal de Habitação não se efetivou, viu-se desenvolver um modelo de gestão territorial voltado aos interesses do capital imobiliário, desvelado no projeto intitulado Salvador Capital Mundial. Apresentada pela prefeitura em 2010 com o termo de *Masterplan*, evidentemente fundamentado nos moldes do planejamento estratégico, a proposta englobava um conjunto de 22 projetos de intervenção com o objetivo de promover uma reconfiguração urbana na cidade de Salvador. Dentre as ações previstas estavam a construção de novas avenidas, viadutos e a requalificação da Orla marítima, da Cidade Baixa e da Península de Itapagipe, elaboradas por um grupo de arquitetos e urbanistas.

A falta de coerência no corpo do plano denunciava que tais intervenções se tratavam da “expressão de interesses pontuais direcionados para áreas da cidade sobrevalorizadas e saturadas[...], ou para áreas do centro tradicional com menor valorização do solo” com o objetivo de justificar a desapropriação dos respectivos imóveis e viabilizar a especulação imobiliária (CARVALHO e PEREIRA, 2014). Em entrevista concedida à imprensa, o prefeito João Henrique argumentou:

As diversas empresas participantes, dos setores de arquitetura, urbanismo, construção pesada e outras, contrubuíram da forma que entenderam como mais eficaz para a elaboração deste trabalho. Um projeto que a Prefeitura de

---

<sup>5</sup> Estão em execução mais 4.308 unidades habitacionais que tem previsão de entrega em 2017. Somados as unidades entregues, Salvador contabilizará um total de 17.887 unidades pelo PMCMV Faixa 1, recursos FAR e FDS.

Salvador não teria como encomendar e pagar a famosos escritórios de planejamento urbano[...]. (JOÃO apud CARVALHO e PEREIRA, 2014, p. 67)

O caráter dessas intervenções gerou uma repercussão negativa com rápida contestação na opinião pública e, tanto a reação dos partidos de oposição, da imprensa e das organizações da sociedade civil quanto a falta de articulação com os processos institucionais de planejamento forçaram a remoção de alguns dos projetos. É importante dizer que isso retrata a organização do setor privado na tentativa de introduzir uma estratégia de legalização dos seus projetos através do processo de planejamento urbano local.

Ademais, vale analisar o tratamento dado à questão habitacional dentro da estrutura institucional do município após 2008 e no novo PDDU de Salvador (2016). Durante a segunda gestão (2009 – 2012) do prefeito João Henrique, houve uma reestruturação institucional e a pasta de habitação foi incorporada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (SEDHAM). Na atual gestão do prefeito ACM Neto (2013 – 2016), a habitação passou a ser Diretoria da Secretaria de Infraestrutura e Defesa Civil (SINDEC), fato que reflete o compromisso da gestão atual com a habitação social.

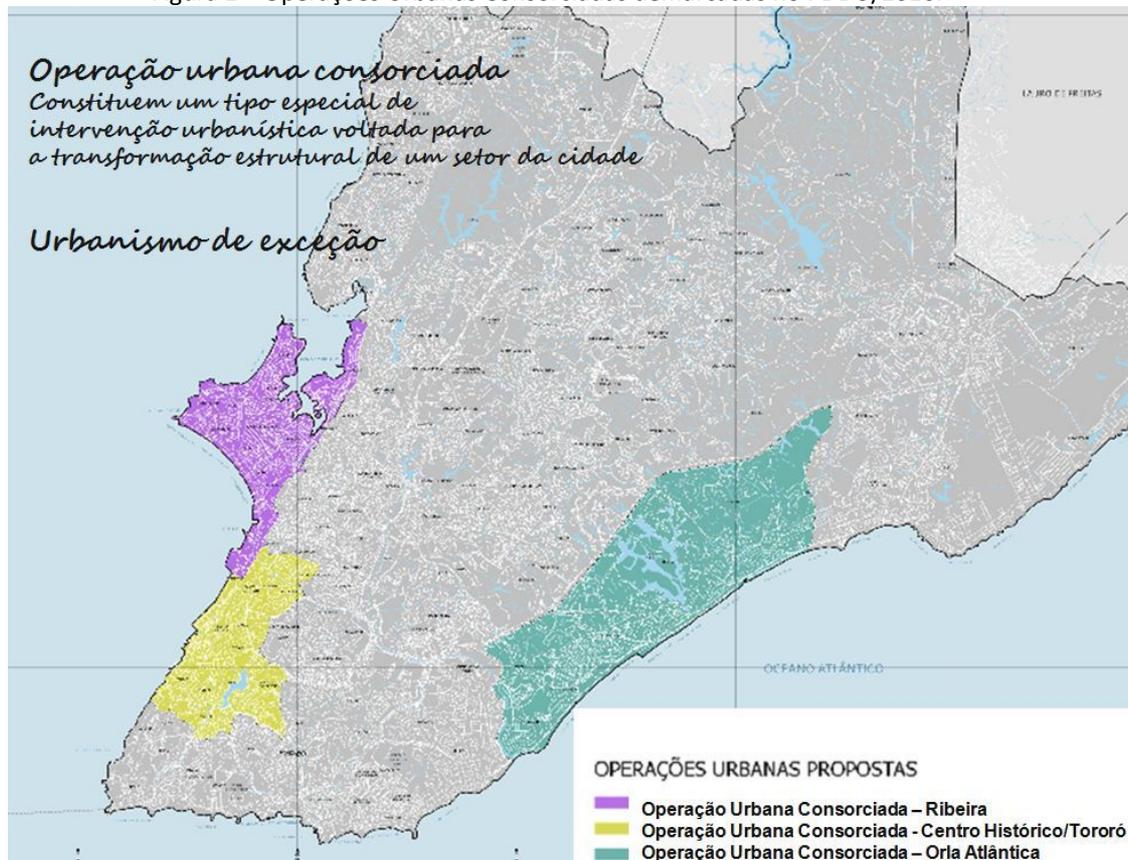
O novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano aprovado em 2016 apresenta em título específico os instrumentos para o equacionamento da questão habitacional, os capítulos referentes ao assunto integram o título II, e dizem respeito aos pressupostos e objetivos da política municipal de habitação, ao planejamento da política habitacional de interesse social e ao atendimento às necessidades habitacionais.

Em primeiro lugar, ao avaliar a aplicação da política habitacional percebe-se que, embora o Plano Municipal de Habitação oriente o desenvolvimento de múltiplas soluções para o déficit habitacional, há uma desproporcionalidade na execução dos programas propostos, onde a produção de novas unidades habitacionais se sobrepõe a outras alternativas. Há uma multiplicação arbitrária de novos conjuntos residenciais onde a população de baixa renda é encaminhada, desconsiderando sua situação original de habitabilidade. Dessa forma, alternativas voltadas à adequação das unidades construídas como a urbanização de assentamentos precários, requalificações e aproveitamento de imóveis vagos são desconsiderados no processo de implementação da Habitação de Interesse Social.

Ao observar a disposição das áreas demarcadas para ZEIS, verifica-se que estão majoritariamente localizadas nas zonas mais sensíveis, seja pela inadequação do terreno ou pelas implicações legais, que na maioria das vezes coincidem com sua localização nas áreas mais periféricas da cidade. Portanto, pode-se afirmar que o zoneamento acaba funcionando como mecanismo de legitimação e incentivo à segregação das populações vulneráveis, em especial quando se justapõe à grande maioria aos conjuntos do PMCMV, e favorece aos interesses do capital imobiliário.

Um fato que denuncia os interesses aos quais a referida lei atende é a demarcação de três extensas áreas de Operação Urbana Consorciada (OUC) totalizando quase 4 mil ha do tecido urbano, onde habitam cerca de 300 mil pessoas (IBGE, 2010). AS OUCs demarcadas no PDDU/2106 são a OUC Ribeira, a OUC Centro Histórico/Tororó e a OUC Orla Atlântica, que englobam 35 bairros (FIGURA 1).

Figura 1 – Operações Urbanas Consorciadas demarcadas no PDDU/2016.



Fonte: MOURAD, 2016.

Para essas áreas demarcadas houve a confluência de projetos da iniciativa privada que vem sendo anunciados, pelo menos, desde 2010. Dentre o leque de projetos que compunham o Salvador Capital Mundial, muitos estavam compreendidos nas áreas da Orla Marítima e da Península de Itapagipe. Rebouças e Mourad (2016, *alterações nossas*) afirmam que “a demarcação dessa[s] área[s] como OUC, território de exceção normativa, e a delegação do seu planejamento para a iniciativa privada deverá contribuir para a viabilização desses projetos”.

Destaca-se o caso da OUC Centro Histórico/Tororó, que compreende uma área de importância histórica para a cidade e vem passando por uma série de transformações desde o final da década de 1990 articuladas pelo poder público, agências multilaterais e setor privado. Tais ações tem o objetivo de ressignificar a área em prol dos interesses corporativos, sobretudo no setor turístico e imobiliário, e para que isso se concretize investidores e empresas do ramo imobiliário vem comprando imóveis e propondo projetos de requalificação em grande escala de intervenção, que geram como consequências a especulação imobiliária e a expulsão da população pobre.

Porém, ainda mais relevante, foi a realização pela Odebrecht de projetos de requalificação urbanística para as áreas do Centro Antigo, da Península de Itapagipe e da Orla Atlântica, em 2013. A proposição destes projetos foi possível devido ao município regulamentar, por meio do Decreto Nº 23.935 de 17 de maio de 2013, o instituto da Manifestação de Interesse Privado (MIP). Este permite 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 (Decreto Nº 23.935 de 17 de maio de 2013, Art. 1º).

Após a autorização pela Prefeitura Municipal de Salvador para elaboração dos projetos, a Odebrecht tinha um prazo para entrega, que foi alterado. A nova data só seria estabelecida após a aprovação do PDDU de 2016. Sobre esse contexto, Rebouças e Mourad (2016) comentam que

Não nos parece coincidência que os projetos não tenham sido apresentados até a aprovação do novo Plano Diretor de Salvador e que este tenha trazido como OUCs exatamente as áreas anunciadas pela Odebrecht para elaboração de projetos via MIP. Ao que parece, no caso das MIPs da Odebrecht, com uma única “canetada”, a administração municipal delegou à iniciativa privada os rumos dos investimentos públicos e da definição de projetos de grande impacto em três grandes áreas de substantiva importância para a cidade. Esses projetos estão sendo ou 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.

Com isso vê-se que o PDDU de 2016 é articulado com os interesses privados, isso se evidencia através do elemento mais representativo no plano, que são as operações urbanas consorciadas. O fato das áreas em questão terem a possibilidade de transgredir todos os parâmetros e normas estabelecidos pela legislação urbanística, permitindo grandes oportunidades de obtenção de lucros imobiliários.

## CONCLUSÕES

A recuperação histórica do período de democratização do país, marcado, por um lado pela intensa articulação das forças sociais de oposição, que pautavam a reforma urbana, e, por outro, pela entrada da ordem neoliberal na política pública, foi fundamental para compreensão das dinâmicas político-urbanas ocorridas em Salvador durante os anos 2000. Os processos de revisão dos PDDUs de Salvador desvelam a forte articulação do poder público com o capital imobiliário. Já a elaboração do plano de habitação, no qual, Salvador foi uma das primeiras cidades a atender a esse compromisso, explicitam a continuação da luta dos militantes da reforma urbana.

O Plano Municipal de Habitação de Salvador tem caráter emblemático devido a ser a um dos primeiros a ser elaborado e sua conclusão se dar no período em que o governo federal passou a orientar a política habitacional de modo diferencial da qual o plano foi baseado. O momento era o de promover o crescimento econômico do país. Para tanto houve um investimento massivo de recursos no setor da construção civil com o objetivo de promover o aquecimento deste mercado através do PAC e, principalmente, do PMCMV.

O PDDU, principal instrumento de planejamento urbano no poder local, acaba servindo como ferramenta de legitimação da ação do setor privado na gestão do território permitindo a flexibilização das normas urbanísticas a seu favor. Tal fato é observado nos PDDUs de 2004, 2008 e 2016. Entretanto, isto não é apenas observado com este instrumento, mas, também nos projetos elaborados para a construção da proposta “Salvador Capital Mundial” e na instituição da Manifestação de Interesse Privado.

Ademais, a atual gestão municipal, ao elaborar o novo PDDU (2016), ignorou completamente a articulação entre os poderes locais, desconsiderando a (nova) instituição da unidade de gestão representada pela Entidade Metropolitana. Esquecendo-se que para equacionar os problemas de habitação, transporte, resíduos sólidos e serviços, de modo geral, é necessária estruturar estratégias articuladas.

É importante registrar que a produção do espaço orientada para o atendimento dos interesses do capital imobiliário não ocorre sem resistência. Ao longo desse período, a percepção do comprometimento da qualidade de vida da população levou a articulação de vários movimentos sociais, como o Movimento Vozes de Salvador, Desocupa, o Fórum a cidade também é nossa e tantos outros que se opõe esse modelo de desenvolvimento urbano.

Como conclusão desta análise, tem-se que apesar dos esforços empregados desde a década de 1980 em inserir os ideais da reforma urbana na agenda política brasileira, não houve êxito devido à interferência da política econômica global, contaminada pelos ideais neoliberais. Fica, portanto, evidente que houve uma adesão superficial a esta política marcada pela apropriação seletiva dos instrumentos de acordo com os interesses do mercado capitalista, representando uma espécie de distorção do projeto político inicialmente proposto.

## REFERÊNCIAS

- BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** In: Arq•urb. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, Nº1, 2008.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. Salvador como negócio. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; *et all* (Org.). **Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador.** Salvador: EDUFBA, 2014.
- Decreto Nº 23.935 de 17 de maio de 2013.
- FERNANDES, Ana. Decifra-se ou te devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade-fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil. In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, Joge Guilherme; PAVIANI, Aldo (Org.). **Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira: objeto, teoria, prática.** 1ª ed. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.
- MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- REBOUÇAS, Thaís; MOURAD, Laila Nazem. **A tampa e a panela ou o casamento das Operações urbanas Consorciadas com as Manifestações de Interesse Privado na cidade de Salvador-Ba.** Trabalho apresentado no Seminário urbBA[16]: Estatuto da Cidade, 15 anos: lutas, conquistas e paradoxos, realizados entre 05/10/2016 e 07/10/2016.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SALVADOR, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Municipal de Habitação de Salvador (2008 – 2025).** 2008.

VEIGA, Daniela Andrade Monteiro. **Descompassos entre quem precisa e para quem se produz habitação no Brasil (1940 – 2015)**. Análise da distribuição e contratação da produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida. Doutorado (Tese). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, 2016.