

## DA UTOPIA À CONTINUIDADE O Estatuto da Cidade e os Impasses Urbanos em Salvador (BA)

### *FROM UTOPIA TO CONTINUITY The City Statute, and the urban problems in Salvador (BA)*

**A. Leonardo de Souza Polli**

*PPGAU - Universidade Federal da Bahia, Brasil  
lpolli@uneb.br*

**B. Elton Andrade dos Santos**

*PROET – Universidade do Estado da Bahia, Brasil  
eltonandrade13@gmail.com*

#### RESUMO

Esse artigo apresenta uma análise histórica do Estatuto da Cidade (EC), ancorada em estudiosos do tema, para questionar e abrir o debate sobre a efetividade dos instrumentos urbanísticos, argumentando sobre as expectativas construídas ao redor do mesmo e a contradição promovida na prática. Acredita-se que é importante apresentar algumas considerações e análises sobre as distintas fases do EC no Brasil, que estão expressas da seguinte forma: i) O resultado histórico da fragmentada e consolidada urbanização brasileira; ii) a esperança da Lei Federal 10.257/2001; e iii) a incorporação do mercado sobre o valor do solo urbano nos grandes centros urbanos brasileiros. Com algumas exemplificações sobre esse processo em Salvador (BA), e de uma observação de caso, busca-se debater essas distintas fases e compreender as reais dimensões sobre a execução dos instrumentos do EC, e como os mesmos se tornam indutores do processo de consolidação da pobreza e segregação socioespacial.

**Palavras chave:** Urbanização, Estatuto da Cidade, Impasses Urbanos.

**Linha de investigação:** Cidade e projeto.

**Tópico:** Habitação e projeto residencial.

#### ABSTRACT

This article presents a historical analysis of the City Statute (EC), anchored in scholars of the theme to question and open the debate on the effectiveness of urban planning instruments, arguing about the expectations built around it and the contradiction promoted in practice. It is believed that it is important to present some considerations and analyzes on the different phases of EC, which are expressed as follows: i) The historical result of the fragmented and consolidated Brazilian urbanization; ii) the hope of Federal Law 10.257/2001; and iii) an incorporation of the market on the value of urban land in large Brazilian urban

centers. With some examples about this process in Salvador(BA), and a case observation, we seek to debate these different phases and understand the real ones about the implementation of EC instruments, and how they became inducers in the process of consolidation of the EC. poverty and socio-spatial segregation.

**Keywords:** Urbanization, City Statute, Urban Impasses.

**Research line:** City and project.

**Topic:** Housing and residential project.

## 1. Introdução

O processo acelerado de urbanização brasileira, promovida especialmente durante as décadas de 1940 a 1980 (Santos, 1996), transformou um país de proporções continentais, na América do Sul, em diversos aspectos demográficos, econômicos, sociais e, especificamente, em agente promotor de uma agenda pública de planejamento urbano e regional que também serve de referência para o continente.

Cabe ressaltar que o Brasil contemporâneo é uma consequência direta desse processo, que intensificou os seus ritmos nas décadas seguintes e, apesar dos inúmeros esforços e recomendações de Arquitetos, Urbanistas, Geógrafos, Economistas e demais áreas de conhecimento e/ou de proposição espacial – ora se organizando na esfera pública de governo, ora se organizando na sociedade civil e centros universitários –, não foi possível consolidar, na prática, uma efetivação do direito das pessoas às cidades.

De fato, observa-se no país o espaço urbano totalmente fragmentado, como uma condicionante direta da ação e disputa dos diversos agentes produtores desse espaço (Corrêa, 1995). O perdurável conceito de “direito às cidades”, concebido de maneira ideológica e prática por Henri Lefebvre na década de 1970 (Lefebvre, 2013), que pode ser contextualizado como sendo a universalidade de todos os direitos sociais, econômicos e ambientais no espaço, ainda é um objeto (ideológico e prático) longínquo da realidade brasileira, apesar dos axiomáticos avanços na política urbana.

Nesse sentido, destaca-se que no início do século XXI, com a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001, denominado oficialmente de “Estatuto da Cidade”, o país consolidou artigos importantes da política urbana presentes na atual Constituição Federal de 1988, principalmente os que versam sobre a obrigatoriedade de que cada propriedade deva cumprir com a sua função social, e que os ônus e os bônus obtidos durante o processo de urbanização sejam compartilhados entre os diferentes setores que compõe a sociedade, tendo os instrumentos do Estatuto uma orientação geral para a ação pública dos gestores urbanos.

Entretanto, apesar do que diz a lei, e como mencionado anteriormente, observa-se um espaço extremamente fragmentado e, atualmente, passados quase duas décadas de aplicações dos instrumentos do EC, observa-se a consolidação de políticas públicas que estão mais a serviço da valorização do solo urbano – e da consequente apropriação privada desses espólios pelos setores proprietários, empreendedores e imobiliários das cidades –, em detrimento de uma justiça urbana que tente dirimir os efeitos de uma urbanização ancorada nas segregações social e espacial.

Debater essa temática significa buscar compreender as reais dimensões sobre a execução dos instrumentos do EC, e como os mesmos se tornam responsáveis por ampliar as zonas de pobreza e segregação socioespacial das cidades brasileiras. Evidentemente, aqui não está presente uma crítica velada ao EC, e

nem de longe acredita-se nesse ensaio que o mesmo presente em sua totalidade, ou em sua essência, elementos que vão de encontro às justças urbana e social dos espaços urbanos. Aqui, também, não compete discutir, ou focar, sobre exemplos vindouros da aplicabilidade. Trabalha-se nesse artigo com uma conclusão bem objetiva: o EC promoveu uma maior segregação dos espaços urbanos e das grandes cidades brasileiras, valorizando o solo urbano (sobretudo nas áreas centrais e históricas), expelindo a pobreza, e atraindo os agentes imobiliários e da indústria da construção civil. Abordar dessa forma essa importante lei, diante de uma histórica realidade nacional onde poucas foram construídas com tanto esforço técnico-coletivo e legitimidade social, parece um equívoco, mas não o é.

O caso da cidade de Salvador – Bahia revela, por exemplo, uma ligação direta entre a administração pública e as empreiteiras familiares (ou de “apadrinhados” políticos) na execução dos instrumentos do EC. E, por isso, traz-se esse tema a comunidade do Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo, que busca luz sobre os atuais impasses urbanos das políticas públicas brasileiras, apresentando as reflexões, considerações e conclusões de dois professores vinculados ao curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia, único curso de graduação do Brasil com formação exclusiva em Urbanismo, sobre o tema.

O artigo está estruturado em cinco seções; a primeira corresponde a esta introdução, em seguida realiza-se um breve histórico da política urbana brasileira, em que se destaca o período anterior e posterior ao marco da Constituição Federal de 1988. A terceira seção busca avaliar os resultados obtidos com o EC, reforçando a dicotomia estabelecida em um primeiro momento com relação à esperança criada em torno do planejamento, e a realidade contraditória imposta pela atual conjuntura federal, com a eliminação dos conselhos das cidades e do Ministério das Cidades. A seção seguinte trata da valorização do solo urbano gerado nas grandes cidades, analisando o caso específico de Salvador e os impasses provenientes das lacunas encontradas nos instrumentos urbanísticos; por fim, registram-se as considerações finais com as reflexões sobre o tema em debate e a bibliografia utilizada no decorrer do trabalho.

## **2. Histórico da política urbana brasileira**

No que se refere ao planejamento urbano no Brasil, um dos primeiros marcos relevantes no cenário nacional se deu apenas em 1930, pois, anteriormente, a terra era o mais relevante recurso para a economia, pois nela se encontrava a maior parte das matérias primas, tão cobiçadas pela economia mercantilista europeia dos primeiros séculos da nossa nação. A partir do momento que as cidades começam a se consolidar, surge a necessidade de planejar as cidades de forma mais consistente, com o aparecimento de iniciativas como o Plano de Avenidas (em São Paulo) e o Plano Agache (no Rio de Janeiro).

O espaço brasileiro era ainda um mosaico de segmentos regionais. A circulação de produtos entre as diferentes zonas do país era difícil, em função da precariedade das comunicações internas. Essa situação vai começar a mudar somente a partir dos anos 1950. A concentração das atividades industriais no centro-sul do país marca o início de uma profunda diferenciação regional. As principais características do desenvolvimento brasileiro, entre os anos de 1940 e 1980, são uma urbanização acelerada e crescente, uma concentração de riqueza exponencial e, em consequência, desigualdades socioespaciais importantes. Esta urbanização acelerada, numa escala quase descontrolada, constituiu-se num desafio para os urbanistas das diversas cidades brasileiras.

O governo João Goulart (1961-1964) introduziu o tema da Reforma Urbana no debate nacional. Sua forma de elaboração permitiu avanços importantes, como aqueles propostos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU; no entanto, as mudanças ocorridas no processo democrático brasileiro com a Ditadura Militar (1964-1988) interromperam os primeiros movimentos.

A discussão sobre planejamento urbano vai ganhar maior impacto na década de 1970, momento em que a população urbana ultrapassa a população rural. As mudanças ocorridas no processo econômico mundial nesse período e as conseqüentes reformulações das políticas voltadas ao desenvolvimento urbano, fundadas na desregulamentação urbanística e na parceria público-privada, resultou na implementação de grandes projetos urbanos e planos setoriais, e acabaram por repercutiram significativamente no processo de produção das grandes cidades, determinando novos enfoques nos processos de urbanização e crescimento populacional.

Ao longo dos anos 1980 e 1990, os movimentos sociais e populares conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos; por outro lado, o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças, assim como a forma através da qual o jogo político eleitoral no país foi sendo estruturado no período, pautaram igualmente os rumos da política urbana no país, marcando este processo de forma ambígua e contraditória (Rolnik et al, 2012).

A mobilização do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) lutou pelo reconhecimento constitucional da questão habitacional, descentralização, democratização e participação popular pela aprovação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, com a criação de um aparato institucional sólido na esfera federal sobre a chamada questão urbana.

A emenda popular proposta pelo MNRU era ousada, mas alguns aspectos considerados como fundamentais foram modificados durante o debate constitucional. A Constituição Federal foi finalmente promulgada em 1988, atualmente em vigor, e foi a primeira constituição brasileira a conter, de forma explícita, a questão urbanística como princípio de desenvolvimentos econômico e social. Em termos jurídicos, o resultado formal da emenda foram os artigos 182 e 183 da Constituição, que podem ser considerados a síntese da ação do MNRU, em termos de política urbana.

Com certo atraso, cabe mencionar que a política de instrumentalização geral sobre as cidades e o meio urbano brasileiro só foi consolidada no início do século XXI, treze anos depois, com a criação da Lei Federal 10.257 em 2001, o EC, que, em grande parte, foi formulada a partir de um amplo processo de mobilizações técnica, política e social a favor de uma agenda relacionada com os princípios da reforma urbana. Vale destacar que, no amplo cenário jurídico e constitucional brasileiro, poucas leis foram criadas com tanta articulação técnica e social e, por conta essencialmente disso, foram dispendidas muitas esperanças nessa importante lei. Após quase duas décadas da aprovação do EC, cabe analisarmos os avanços, retrocessos e continuidades dessa lei. Esse pode ser um duro debate a ser feito, mas surge como extremamente necessário.

### **3. O Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/2001**

#### **3.1 Esperança para o planejamento**

O EC é criado em 2001, trazendo regulamentação prática aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Cabe destacar que o mesmo trouxe inovações fundamentais para o quadro jurídico nacional como, por exemplo, o princípio da função social da propriedade. É importante salientar que, muitas vezes, o que prevaleceu, ao se falar em planejamento urbano, foi simplesmente a elaboração de planos de manejo e organização territorial. Em verdade, a ideia de plano diretor “sempre” ocorreu na política urbana do país. Mas a mesma foi sendo cada vez mais desenvolvida, e agregando outros conjuntos fundamentais de pensamentos e necessidades para as cidades. Inclusive, falando em cidades, no decorrer do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a mesma, principalmente desde 1988, desencadeou no país um processo de descentralização das ações do poder público, concentrando no nível municipal a ação mais expressiva e direta em relação à ação nos espaços urbanos brasileiros.

A mudança em relação ao planejamento urbano tem, no EC, seu devido enquadramento e multidisciplinaridade. O EC inclui o direito à cidades sustentáveis, entendidas como o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer. Nesse entendimento, os municípios devem preparar ou adaptar seus planos diretores nessa lógica. Analisando a lei em si, percebe-se que o EC oferece aos municípios e gestores um conjunto de instrumentos que, na prática, buscam realizar o direito à cidade, à terra urbana, a fim de cumprir seu objetivo principal, que é priorizar a função social da cidade. Para o cumprimento desses objetivos, podemos citar: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos de regulação fundiária; combater a especulação imobiliária; garantir as sustentabilidades socioeconômica e ambiental dos centros urbanos. Para além, existem no corpo da lei diversos objetivos relacionados com instrumentos práticos urbanos, tributários e legais, com o objetivo de garantir maior gestão urbana, participação social e o cumprimento da função social da propriedade, a saber: gestão democrática; parcelamento, edificação e utilização compulsória; IPTU progressivo ao longo do tempo; expropriação com pagamentos de dívida pública; usucapião especial; direito de superfície; direito de preempção; regulamentação do uso e ocupação do solo, estudos de impacto de vizinhança e ambiental etc.

Entendendo as condições sociais e as pressões econômicas, são instrumentalizados, também, alguns instrumentos que reconhecem o direito legítimo de propriedade no país, a considerar a Outorga Onerosa do Direito de Construir, e a Transferência do Direito de Construir. Esses dois capítulos, inclusive, favorecem, e muito, a indústria imobiliária da cidade, tema para outros ensaios e trabalhos. Para além, fica claro e evidente a tentativa de envolver todos os agentes produtores do espaço urbano, ao se regulamentar a ideia dos instrumentos das Operações Urbanas Consorciadas, estimulando planos de urbanização, mediante contratos entre a administração pública e empreiteiras, investidores e empresas.

Todos esses instrumentos do EC continuam sendo incorporados pelas administrações públicas municipais, com profundas desigualdades espaciais e escalares. Evidentemente, os instrumentos em um grande centro urbano, ou uma imponente cidade metropolitana, não são aplicados da mesma maneira em cidades um pouco mais modestas, seja na perspectiva populacional, seja na efetivação dos interesses de agentes privados. Sem sombra de dúvidas, aspecto e condições sociais, técnicas, econômicas interferem nos objetivos desenvolvidos na cidade.

Sim, o EC é um instrumento em constante disputa, como os próprios Planos Diretores. Interesses diversos continuam sendo colocados em conflito. Cabe ressaltar que essa nova tentativa de planejamento urbano, ligada às prerrogativas de justiça social e participação popular, no entanto, transformou, em certa medida, as condições urbanas da cidade. Entretanto, ainda existem efeitos muito tímidos diante de gigantescos problemas históricos, e as cidades continuam acumulando, em sua contemporaneidade, as crises urbanas do passado. De fato, nesse ensaio, pretendemos demonstrar que não é por falta de obras, planos ou investimentos que a crise urbana no Brasil se manifesta.

Não há dúvidas que uma conjuntura política favorável permitiu uma nova institucionalização para a política urbana brasileira, trazendo a participação da sociedade como elemento norteador da elaboração e gestão das ações públicas nas cidades. De maneira extremamente importante e inédita no país, foram institucionalizados conselhos representativos nos diversos níveis (municipal, estadual e federal), Conferências das Cidades e os Planos Diretores participativos. Longe de, nesse ensaio, apresentar considerações sobre o caráter de participação estimulado pelas instituições executivas, legislativas e judiciárias no país, cabe ressaltar que desde o EC houve, de fato, uma ampliação da possibilidade de a sociedade participar da definição das políticas urbanas.

Inclusive, a posterior criação do Ministério das Cidades, em 2003, significou um ponto de partida importante para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, pois, pela primeira vez, tem-se um tratamento integrado de todas as políticas urbanas, na medida em que se superou os recortes setoriais da habitação, do saneamento, dos transportes e mobilidade urbana para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. A estrutura do Ministério das Cidades foi apontada como uma novidade, não só no território brasileiro, mas em toda a América Latina.

Até então, de fato, valoriza-se o significado concreto do EC. Inegavelmente, o mesmo consolidou um novo paradigma jurídico sobre a questão da propriedade imobiliária, concebida não mais apenas em função do reconhecimento dos direitos individuais, mas também, e sobretudo, do reconhecimento das funções sociais que resultam da condição de ser proprietário de um bem imóvel, bem como dos direitos coletivos e sociais sobre o solo urbano e seus recursos. Sobre isso, cabe dizer que a constituição, tanto dessa nova ordem jurídico-urbanística, quanto dessa nova ordem institucional sobre política urbana, é fundamentalmente uma conquista social, resultado de um processo histórico de mobilização social renovada, envolvendo milhares de atores.

E sobre esses marcos e princípios fundantes do EC, observa-se as contemporâneas desarticulações políticas dos instrumentos do mesmo. Acreditamos que há uma problemática de “forma e conteúdo” no processo de participação social na política urbana brasileira.

### **3.2 Contradições de “forma e conteúdo”: Notas sobre a participação social e a não efetivação de uma justiça espacial nas cidades.**

Para os autores desse trabalho, de fato, não vivenciamos tranquilos tempos democráticos no Brasil, o que joga sombras e preocupações à discussão sobre participação social. Registra-se sobre isso que todo o processo de crise econômica, iniciada ainda em 2008, que atingiu todo o mundo numa nova perspectiva de recessão, potencializa o discurso pragmático de “resolver objetivamente e rápido os problemas, com os poucos recursos disponíveis”. De fato, a ideia de que todos devem pagar pela crise econômica, coloca metaforicamente nas costas dos setores mais desfavorecidos, as principais contas e dívidas. Diante de uma

crise, existe um inevitável processo de desinvestimento público, por exemplo, o que torna mais dramático ainda setores que necessitam de elementos básicos de urbanidade e infraestrutura.

Não há dúvidas de que a participação social é um direito de democracias estáveis, e, diante dessa obviedade, observa-se com gigantesca preocupação a desarticulação de instrumentos e políticas públicas que garantam a efetivação desse direito. É o que chamamos de “forma”. A forma é instável, tal qual os momentos conjunturais. Com uma única canetada, o atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro (Sem partido) desarticulou todos os conselhos e instrumentos que garantiam as discussões e participações sobre a cidade. Evidentemente, essa “canetada” não é isolada, e faz parte de um processo histórico recente do país, que se inicia, de fato, com o Impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff.

A partir do impedimento de Dilma Rousseff, e com o estabelecimento de um governo interino de seu então Vice-Presidente Michel Temer, observou-se um discurso voltado para a desarticulação de importantes programas e ações sociais, que potencializou o desinvestimento nas cidades e nas questões urbanas brasileiras. E, com isso, a questão urbana não ficou de fora, sendo importante destacar que os investimentos de curto prazo foram cortados e médio/longo prazos foram congelados, fazendo ruir o modelo construído de gestão das políticas públicas ligadas às cidades. Inicialmente, todo o processo participativo foi financeiramente enfraquecido e, posteriormente (no atual governo) foi desarticulado enquanto elemento social e político. Desde 2016, não se realiza, por exemplo, a Conferência das Cidades (que seria a sexta edição). Se não há conferência, não existe a necessidade de subsidiar conselhos e órgãos colegiados. E assim, a forma foi se perdendo.

Entretanto, a forma é apenas um dos entraves. Em nossa consideração, e talvez principal ponderação crítica, o conteúdo da participação social no Brasil é relativizado, não sendo efetivo. O fato de existir participantes não legitima o modelo participativo em relação ao conteúdo. Ao acompanhar discussões registradas em atas e debates públicos, por exemplo, se percebe a não participação de setores imobiliários, empreiteiras, empresas de serviço, comércio e turismo. Entretanto, os interesses das mesmas ficam garantidos nos parâmetros gerais dispostos nos Planos Diretores, ou nos índices urbanos de uso e ocupação do solo, que fortalecem áreas voltadas para Operações Urbanas Consorciadas, ou, alteração de níveis de gabarito das edificações. Ao passo dessa realidade, por exemplo, pouca movimentação é observada para a regularização de projetos de áreas de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), ou, de efetivação do FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano), que deveria arrecadar os espólios urbanos dos agentes imobiliários e empreiteiros, colocando a serviço da justiça urbana e social nas cidades.

Com isso, o EC perde parte do seu conteúdo e incorpora proposições que reforçam parâmetros desiguais na cidade. Ao analisar a aplicação do Estatuto da Cidade, Lira (2012) apontou três elementos que seriam responsáveis por sua ineficácia social: 1) “A falta de vontade política das classes dirigentes, desinteressadas efetivamente em mudar o estado de coisas” (2012: 151); 2) A pouca relevância que os prefeitos e as Câmaras Municipais deram à elaboração dos Planos Diretores; 3) “A resistência que respeitável número de operadores do Direito oferece em aceitar o Direito Urbanístico como um segmento autônomo, com objetivos e princípios peculiares, a serem considerados distintivamente do Direito Civil e do Direito Administrativo” (2012: 152). Esses elementos, de certa forma, confirmam nossa análise realizada anteriormente.

A mudança da cultura técnica da legislação urbanística passa pela mudança da cultura da gestão pública no Brasil. Apesar da ousadia das propostas e do envolvimento de sujeitos coletivos na construção de um sistema nacional de desenvolvimento urbano, os avanços são lentos, com disputas de projetos muitas vezes

conflitantes. O perigo que ronda a iniciativa encontra-se no campo da política institucional e nos jogos de interesses.

Entretanto, a consolidação jurídica do EC requer uma mudança de postura quanto à natureza direcionada para o planejamento urbano, visto que os problemas no cumprimento da gestão ainda são muitos, e se combina com a falta de integração das esferas políticas, especialmente com a política ambiental. A falta de entendimento da realidade urbana brasileira e de articulação entre os diferentes níveis governamentais acentua ainda mais as desigualdades, dificultando a efetiva materialização da legislação.

Por conta do exposto, alertamos, nesse trabalho, sobre os problemas de “forma e conteúdo” presentes em nossa legislação de participação social e de política urbana. A forma é instável (e volátil, facilmente desarticulada), e não se efetiva na prática. Mesmo contando com a participação de diversos setores (incluindo os mais antagônicos possíveis, como lideranças populares e os agentes imobiliários), de fato, a lei não se consolida, pois não há só forma, há conteúdo. E o conteúdo é perverso em um país tão desigual e segregado. A participação não pode ser concebida apenas no nível da “presença”. Ela deve entender os diferentes níveis e desigualdades entre os potenciais econômico, financeiro e jurídico que possui uma grande empreiteira ou empresa imobiliária, e os potenciais que possui uma comunidade de um bairro popular, de uma ocupação urbana, ou de, simplesmente, pessoas. O que passa nos Diários Oficiais dos municípios, e que efetivam as ações e políticas urbanas nas cidades realmente interessa a quem?

Diante dessa inquietação, seguimos nesse trabalho apresentando considerações sobre algumas estranhas observações sobre a aplicação de uma agenda pública e urbana em nossa cidade.

## **4. Quem são os agentes por trás dos ganhos com a política urbana nas grandes cidades brasileiras? Relatos e observações sobre o caso soteropolitano.**

### **4.1 O caso do BRT de Salvador**

Com obras iniciadas em março de 2018, o projeto do Bus Rapid Transit (BRT) em Salvador provocou e provoca, até os dias atuais, muitas polêmicas, com registros diversos de protestos feitos por ambientalistas, urbanistas, moradores da localidade atingida e setores universitários. De fato, os principais problemas apontados estão no custo das obras (orçado inicialmente em R\$820mi), no impacto ambiental – envolvendo o corte e a derrubada de mais de 500 árvores (segundo Estudo de Impacto Ambiental da própria prefeitura), inclusive centenárias, além do tamponamento de rios que passam pela cidade (ou parte dos rios Camurugipe e Lucaia). O Consórcio envolvido na execução da obra, que ganhou a licitação, envolve grupos de empresas, inclusive, envolvidas em diversos processos de investigação criminal, formado pela Camargo Correa Infraestrutura S.A., Construções e Comércio Camargo Correa S. A. e Geométrica Engenharia de Projetos Ltda.

Para além, segmentos de classe profissional condenam o projeto, que tem como objetivo maior criar uma articulação de dois densos pontos da cidade, mas que vai concorrer, exatamente, com o metrô de Salvador, outro polêmico projeto que levou mais de duas décadas para ser inaugurado, e que já está em operação. Cabe ressaltar que os altos custos de projeto, a transformação agressiva da paisagem urbana (que desvaloriza, inclusive, algumas áreas por conta das vias elevadas) e os benefícios gerados, colocam o

sistema BRT como uma das mais ineficientes políticas de mobilidade urbana adotados no Brasil e no mundo (vide a demolição da Avenida Perimetral na capital Rio de Janeiro).

Diante de várias objeções, envolvendo a utópica participação social, as obras já estão em execução. Esse caso reforça a pergunta sobre quantas pessoas, entidades, organizações, universidades etc., devem se posicionar para, de fato, terem voz?

#### **4.2 Pequenas obras, grandes negócios**

Segundo reportagem da Folha de São Paulo, do dia 8 de Julho de 2019<sup>1</sup>, empresas ligadas a aliados da gestão do atual prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto (ACM Neto), faturaram R\$715mi em Salvador. Registra-se que, na reportagem, os dados apresentados envolvem pesquisas e coleta de informação nas próprias publicações oficiais da Prefeitura de Salvador, e não foram desmentidos pela gestão, mas registra-se que a resposta dada está sustentada na ideia de que todos os contratos foram licitados e respeitam as formas jurídica e econômica brasileiras. Mais uma vez, polêmicas sobre forma e conteúdo. A forma legal favorece ou desfavorece os setores (são voláteis). Já o conteúdo é sempre o mesmo, um benefício privado, e um investimento público.

No total, três empreiteiras de parentes de membros da gestão estão entre as contratadas constantemente pela gestão municipal para a realização de obras públicas (e que são as que mais rentabilizaram no último período). Construtora BSM, Metro Engenharia e Roble Serviços arrecadaram muito mais com ACM Neto. Na última gestão, por exemplo, do então prefeito João Henrique Carneiro (2013), a BSM recebeu R\$ 12 milhões, a Roble 6,7 milhões e a Metro, R\$ 2 milhões. Dessas três, inclusive, destaca-se a Construtora BSM, que recebeu mais de R\$ 211,8 milhões em repasses desde 2013, um aumento significativo durante a gestão de ACM Neto, que conta com Manfredo Cardoso na gerência de projetos da casa civil, que é tio do empresário Bernardo Cardoso, dono da Construtora em questão. Outra empresa que contabilizou muitos contratos milionários com a prefeitura, a empreiteira Roble Serviços, – que faturou R\$ 197,8 milhões desde 2013 –, pertence a Marco Barral, primo do secretário de Educação de Salvador, Bruno Barral, membro da gestão de ACM Neto. Já a empreiteira Metro, que tem como sócio Mauro Prates, primo do secretário de Promoção Social da Prefeitura de Salvador, Leonardo Prates, faturou R\$ 193 milhões.

Mas, de fato, não é só de obras que vive a cidade. Além das empreiteiras mencionadas, também assinaram lucrativos contratos com a prefeitura empresas ligadas a tradicionais políticos baianos, e pertencentes ao mesmo partido de ACM Neto, a considerar o ex-governador da Bahia Paulo Souto e o ex-deputado federal e ex-secretário de Transportes José Carlos Aleluia. Segundo a reportagem, “a Naturalle Tratamento de Resíduos, que pertence a Vitor Souto, é uma das empresas que integram o consórcio que venceu a licitação para prestação de serviço de coleta de lixo e limpeza urbana na cidade, e desde então, já faturou R\$ 38,5 milhões. Já a empresa Lebre Informática, em nome de Luiz Felipe Aleluia, filho de José Carlos Aleluia, faturou R\$ 22,8 milhões na gestão de ACM Neto.”

De fato, as grandes cidades, como Salvador, não morrerão por falta de obras. Mas esse capítulo joga luz na discussão sobre quem ganha com essas obras e intervenções. Na verdade, quem realmente ganha por trás das políticas urbanas no Brasil.

<sup>1</sup> Jornal Folha de São Paulo, Brasil, 2019. “Empresas ligadas a aliados de ACM Neto faturam R\$ 715 milhões em Salvador”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/empresas-ligadas-a-aliados-de-acm-neto-faturam-r-715-milhoes-em-salvador.shtml>, acessado no dia 27 de Fevereiro de 2020.

## 5. Considerações Finais

De maneira geral, concluímos esse ensaio valorizando a importância histórica de construção de políticas públicas sociais, econômicas e urbanas que valorizem as cidades, e que efetivamente distribuam, de maneira igualitária, os ônus e bônus de um processo desigual de urbanização brasileira. Particularmente, acreditamos que estamos em um cenário histórico de avanços, e que os atuais sistemas jurídicos e legais do país representam uma significativa esperança para a justiça social e a efetivação do tão utópico direito à cidade.

Entretanto, como mencionamos, acreditamos que há um problema de forma e conteúdo nos instrumentos da política urbana brasileira, que compromete historicamente os importantes signos e crenças neles depositados. O caso de Salvador, que aqui é apresentado superficialmente, poderia ser a realidade observada em diversas outras cidades do Brasil, diante de uma constante que coloca investimentos públicos (em áreas importantes, sobretudo relacionadas às cidades) a serviço de agentes privados. Independentemente da forma, ou do conteúdo, essa vem sendo a regra observada.

## Bibliografia

CORRÊA, R. L. (1995). *O espaço urbano*. Rio de Janeiro: Ática.

FERNANDES, E. (2017) Estatuto de Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. *Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis*, p. 47.

LEFEBVRE, H. (2013). Prefácio: a produção do espaço. *Estudos avançados*, v. 27, n. 79, p. 123-132.

LIRA, R. (2012). "Entre o legal e o ilegal: direito à cidade". In: RIBEIRO, A.; VAZ, L. e SILVA, M. *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: *Letra Capital*: ANPUR, p. 144-156.

ROLNIK, R., RIBEIRO, A., VAZ, L., & SILVA, M. (2012). 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias.

SANTOS, M. (1996). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Editora Hucitec.

SAULE JUNIOR, N. (2001). Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana, São Paulo: *Pólis*, p. 10-36.