



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ARQUITETURA E URBANISMO

MARGARETE RODRIGUES NEVES OLIVEIRA

A PRODUÇÃO DE ESCASSEZ DO ESPAÇO URBANO
UM ESTUDO SOBRE O *BOOM* IMOBILIÁRIO, USO DE TRANSCONS
E APROPRIAÇÃO DE MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA EM
SALVADOR-BA (1968-2008)

Salvador – Bahia

2013

MARGARETE RODRIGUES NEVES OLIVEIRA

A PRODUÇÃO DE ESCASSEZ DO ESPAÇO URBANO

UM ESTUDO SOBRE O *BOOM* IMOBILIÁRIO, USO DE TRANSCONS
E APROPRIAÇÃO DE MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA EM
SALVADOR-BA (1968-2008)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia - UFBA, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Processos Urbanos
Contemporâneos

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Angela Maria Gordilho Souza
Doutora em Arquitetura e Urbanismo – USP
Universidade Federal da Bahia – FAU- PPGAU

Salvador – Bahia

2013

O48 Oliveira, Margarete Rodrigues Neves.

A produção de escassez do espaço urbano: um estudo sobre o *boom* imobiliário, uso de transcons e apropriação de mais-valia fundiária urbana em Salvador-BA (1968-2008) / Margarete Rodrigues Neves Oliveira. 2013.
275 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Maria Gordilho Souza.

Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Salvador, 2013.

1. - Planejamento urbano - Mercado imobiliário - Salvador(BA). 2. Política urbana - Regulação - Salvador (BA). I. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura. II. Souza, Angela Maria Gordilho. III. Título.

CDU: 711.4(813.8)

MARGARETE RODRIGUES NEVES OLIVEIRA

A PRODUÇÃO DE ESCASSEZ DO ESPAÇO URBANO

**UM ESTUDO SOBRE O *BOOM* IMOBILIÁRIO, USO DE TRANSCONS
E APROPRIAÇÃO DE MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA EM
SALVADOR-BA (1968-2008)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia - UFBA, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Arquitetura e Urbanismo

Defendida e aprovada em 05 de julho de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Angela Maria Gordilho Souza (Orientadora).
(PPGAU/UFBA)

Prof. Dr. Fernando Cardoso Pedrão.
(UFRB)

Prof^a. Dr^a. Inaiá Maria Moreira de Carvalho.
(PPGCS/UFBA)

Prof. Dr. Nelson Baltrusis.
(PPGAU/UFBA)

Prof. Dr. Wendel Henrique.
(POSGEO/UFBA)

Para Cloves e Mariana.
Para Mãe, Kátia, Suzy e Júnior.
Para Tiago, Tiara e Pedro.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer à minha orientadora, Professora Angela Maria Gordilho-Souza, por acolher a mim e ao meu projeto assim que lhe apresentei e, com seu olhar aguçado, críticas diretas e apoio emocional, ter sido essencial à conclusão desta tese.

Aos professores Fernando Pedrão; Inaiá Carvalho; Nelson Baltrusis e Wendel Henrique, meu muito obrigado por colaborarem com minha formação ao compartilharem suas preciosas e pertinentes observações, críticas e sugestões, tomando parte nesta banca avaliadora.

Às professoras e amigas Márcia Sarubbi e Raquel Luciana de Souza, pela inestimável ajuda nos caminhos tortuosos da língua portuguesa e inglesa, declaro meu agradecimento.

Ao PPG-AU/UFBA, com seus professores e seus funcionários, particularmente Silvandira, por oferecer um curso de excelência e ter me recebido bem nos seu quadro discente. Também agradeço aos meus colegas neste programa, Anna Karla Aruda, João Dannemann, Maria Luiza, Maria Estela Ramos e Priscila Lolata, por compartilharem comigo ideias e angústias, mas também inspirarem coragem.

Aos amigos e colegas de trabalho pelos momentos de solidariedade e apoio quando necessitei. Meu carinho especial à Nadja e Genebaldo, juntamente com Moreas Ramos (Léo), que, de certa forma, mitigaram os efeitos desgastantes de conciliar trabalho e formação, oferecendo-me uma dose de tranquilidade nos momentos finais deste trabalho.

À minha mãe, Aracy Rodrigues Neves, por seu exemplo de força e coragem junto com o poder de suas orações, que sempre me moverem para frente. Às minhas irmãs, Kátia e Suzana, e ao meu irmão Carlos Júnior, por acreditarem que tudo daria certo, quando tudo em mim era dúvida e medo. À minha sogra, D. Mariza, pelas palavras de incentivo e força espiritual na hora certa.

Por fim, aos meus amores e razão de eu seguir caminhando: minha filha Mariana, minha Naninha, que, mesmo sendo tão jovem, já é tão madura e obstinada e me ensinou transformar saudades em resultados e Cloves Oliveira, meu marido, por ter estado presente em todas, absolutamente todas as etapas deste processo. Sem ele o trabalho até poderia ter sido feito, mas certamente seria de forma mais dolorosa e menos satisfatória. E, acima de tudo, à certeza de que DEUS é mais!



Figura 1. Mutação da paisagem do Horto Florestal: um exemplo do uso de TRANSCON em Salvador – BA, 10/12/ 2011

Fonte: Pesquisa de Tese da autora.

A lista das causas do subdesenvolvimento e da pobreza no Terceiro Mundo não pode estar completa antes que se dê a devida ênfase à importância do papel desempenhado pelo planejamento. [...]. Sem o planejamento teria sido impossível atingir-se uma intromissão tão rápida e brutal do grande capital nessas nações.

Milton Santos, 2007

OLIVEIRA, Margarete Rodrigues Neves. **A produção de escassez do espaço urbano:** um estudo sobre o *boom* imobiliário, uso de transcons e apropriação de mais-valia fundiária urbana em Salvador-BA (1968-2008). 275 f. il. 2013. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

RESUMO

A pesquisa sobre produção de escassez do espaço urbano na cidade do Salvador-BA, que parte da análise das transformações da categoria renda fundiária na contemporaneidade e a da apropriação de mais-valias fundiárias urbanas, se insere no campo de estudos sobre os processos urbanos contemporâneos, entendido como produto de ações no tempo e no espaço. Visa identificar os principais agentes da apropriação das mais-valias fundiárias urbanas e os instrumentos de regulação por estes utilizados. Para tanto, investigou o processo de transformação do solo urbano em mercadoria e a atual expansão do mercado imobiliário nessa cidade. Revisou a regulação existente, com ênfase nos instrumentos jurídico-urbanísticos: outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir, em Salvador denominado TRANSCON; investigou contratos, eventos e agentes públicos e privados, que contribuem para produção de escassez, privatização do solo urbano e a conseqüente apropriação de mais-valia fundiária urbana. O exame de eventos específicos e da legislação nacional e local, possibilitou verificar que houve sistemáticas adequações da regulação, flexibilizando-a, a fim de contemplar os objetivos estabelecidos por grupos restritos para apropriarem-se de mais-valias fundiárias urbanas, com o incremento da renda fundiária em determinadas áreas da cidade. Tomou-se como hipótese de que a escassez do espaço urbano foi produzida pela associação de interesses de vários agentes sintagmáticos que, através da manipulação dos instrumentos de regulação e produção seletiva do espaço urbano, permitiu a prática de apropriação das mais-valias fundiárias urbanas em Salvador-BA. Esta pesquisa revelou que tais práticas estão em desacordo com o estabelecido as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana no Brasil e, conforme previsto na Constituição Federal, essas propriedades devem estar voltadas para o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Palavras-chave: Processos urbanos; Salvador; produção de escassez do espaço urbano; mercado imobiliário; renda fundiária; mais-valia fundiária urbana; regulação urbana.

OLIVEIRA, Margarete Rodrigues Neves. **The Production of scarcity of the urban space**: a study about the real estate boom, the use of *transcons* and the appropriation of urban ground surplus-value in Salvador-BA (1968-2008). 275 s. il. 2013. Dissertation (Doctoral degree) – Graduate Program in Architecture and Urbanism, College of Architecture, Federal University of Bahia, Salvador, 2013.

ABSTRACT

The proposed research is about the production of scarcity of the urban space in the city of Salvador-BA, which starts from the analysis of the transformation of the urban ground-rent category of analysis in the contemporaneity and the appropriation of urban ground surplus-values. This investigation is featured in the field of studies about contemporary urban processes, which is comprehended as a product of space and time interventions. It aims at identifying the main agents of appropriation of urban ground surplus-value and the regulation tools used by them. In order to do that, this study investigated the transformation process of the urban land in merchandise and the current expansion of the real estate market in that city. This investigation revised the existing legislation, placing emphasis on legal and urbanistic tools: created ground and transfer rights of space adrift, which in Salvador is denominated TRANSCON; it examined contracts, events, as well as public and private agents, that contributed to the production of scarcity, privatization of the urban space and the consequent appropriation of urban ground surplus-values. The analysis of specific events and the national and local legislation demonstrated that there were systematic adaptations to the legislation, making it flexible in order to contemplate the goals established by restricted groups in order to appropriate urban ground surplus-values, with the increase of ground-rent in several regions of the city. The hypothesis was that scarcity of the urban space was produced by the association of interests of several syntagmatic agents which, through the manipulation of instruments of regulation and selective production of urban space, allowed the practice of appropriation of ground surplus-values in Salvador-BA. The investigation revealed that such phenomenon has occurred contrarily to what is established in the public order and social interest norms that regulate the use of urban property in Brazil according to the Federal Constitution.

Key words: Urban processes; Salvador; production of scarcity of the urban space; real estate market; ground-rent; urban ground surplus-values; urban regulation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mutação da paisagem do Horto Florestal: um exemplo do uso de TRANSCON em Salvador – BA	6
Figura 2	Placa Promocional de Empreendimento na Av. Paralela.	75
Figura 3	Canteiro de obras do empreendimento Greenville	89
Figura 4	Mapa de restrições à edificação urbana em Salvador	101
Figura 5	Brasão da Cidade do Salvador	102
Figura 6	Evolução urbana de Salvador 1600/1940	107
Figura 7	Situação Fundiária na Área da Avenida Paralela (2003)	127
Figura 8	Av. Antônio Carlos Magalhães em 1969	134
Figura 9	Av. Antônio Carlos Magalhães, 1970	134
Figura 10	Av. Paralela, 1971	134
Figura 11	Av. Garibaldi, 1972	134
Figura 12	Estação Rodoviária, 1974	134
Figura 13	Narandiba Sul, 1975	134
Figura 14	Planta do TAC Vela Branca - Pituba	147
Figura 15	Entorno do Parque Júlio César, área de Lot. Vela Branca (1978)	148
Figura 16	Imagem de satélite da área do Lot. Vela Branca e entorno (2008)	149
Figura 17	Dinamismo imobiliário no Lot. Vela Branca (2010).	149
Figura 18	Shopping Iguatemi, 1975	150
Figura 19	Salvador: área ocupada 1976	157
Figura 20	Salvador: área ocupada 1998	158
Figura 21	Ocupação Urbana de Salvador em 2006	160
Figura 22	Salvador: Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS	166
Figura 23	Lot. Projeto STIEP ECOMATI	171
Figura 24	Logomarca nos mandatos do Presidente Lula da Silva (2003/2010)	176
Figura 25	Logomarca da PMS: primeiro mandato do Prefeito João Henrique Carneiro (2005-2008).	176
Figura 26	Logomarcas da PMS: segundo mandato do prefeito João Henrique Carneiro (2009-2012)	176
Figura 27	Vista do Horto Florestal a partir do Loteamento Vela Branca, mostrando a Santa Cruz. Salvador – BA, 10/12/ 2011	196
Figura 28	Oposição – Loteamento Aquarius e Nordeste de Amaralina	200
Figura 29	Registro da construção do edifício Costa Espña, Salvador	201
Figura 30	Tipologia Habitacional e Lançamentos Imobiliários Salvador	202
Figura 31	Le Parc, Horto Bela Vista e Alphaville II. Salvador – BA	205
Figura 32	Canteiro de obras do Loteamento Greenville, Salvador – BA	205
Figura 33	Verticalização no Horto Florestal	227
Figura 34	Desmembramento Chácara Albalonga - TAC	233
Figura 35	Localização do Condomínio Reserva Albalonga	233
Figura 36	Mudanças do coeficiente de uso e avanço sobre o espaço aéreo no Horto Florestal, Salvador	239
Figura 37	Verticalização e adensamento no Loteamento Vella Branca – Pituba	243
Figura 38	Horto Florestal: superposição da legislação na paisagem	244

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Brasil: Imóveis residenciais financiados (1964-2011)	185
Gráfico 2	Crescimento do Mercado Imobiliário na Bahia (1993/2008)	190
Gráfico 3	Lançamentos e vendas de unidades imobiliárias na Bahia (1999/2009)	191
Gráfico 4	Estoque de acumulado de unidades imobiliárias na Bahia (1999/2009)	192
Gráfico 5	Tipologia das unidades vendidas por volume	194
Gráfico 6	Tipologia das unidades vendidas por percentuais	194
Gráfico 7	Comportamento por trimestre das unidades lançadas na Bahia	195
Gráfico 8	Comportamento por trimestre das unidades vendidas na Bahia	195
Gráfico 9	Comercialização de imóveis em 2008 por faixa de preço	197
Gráfico 10	Comercialização de imóveis em 2008 por faixa de preço: percentual	198

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Evolução da legislação sobre parcelamentos do solo urbano no Brasil.	45
Quadro 2	Loteamentos na cidade do Salvador	144
Quadro 3	Sincronia e diacronia: administrações municipais, estadual e intervenções espaciais - 1960 a 2000	153
Quadro 4	Salvador: Regiões Administrativas	162
Quadro 5	Área de Proteção Sócio Ecológica – APSE	165

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução da população da cidade do Salvador: diferenciando urbana e rural e tamanho da malha urbana – 1549/2010	104
Tabela 2	Total mundial dos investimentos estrangeiros e a percentagem brasileira - 1970 a 1996	128
Tabela 3	América Latina: produto interno bruto por tipo de gasto, a preços estáveis de 1980	129
Tabela 4	Operações contratadas com recursos de caderneta: construção, aquisição, reforma e material para construção (2002/2012)	186

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança.
ADEMI-BA	Associação dos dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia
AMESA	Alagados Melhoramentos S/A
APSE	Área de Proteção Sócio Ecológica
ASRE	Áreas sob Regime Específico
AUC	Área Urbana Contínua
BANEB	Banco do Estado da Bahia
BANDEB	Banco de Desenvolvimento da Bahia
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAB ₁	Centro Administrativo da Bahia
CAB ₂	Coeficiente de Aproveitamento Básico
CABr	Coeficiente de Aproveitamento Básico do terreno receptor
CAM	Coeficiente de Aproveitamento Máximo
CC	Código Civil
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CEDURB	Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CEPRAL	Comissão Executiva do Plano de Recuperação dos Alagados
CF	Constituição Federal
CIA	Centro Industrial de Aratu
CMC	Centro Municipal do Camaragibe
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COHAB	Companhia de Habitação
CODESAL	Comissão de Defesa Civil de Salvador
CONDER	Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador
CONDURB	Conselho de Desenvolvimento Urbano do Município
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CRI	Certificados de Recebíveis Imobiliários
CURSA	Companhia Urbanizadora de Salvador
CVM	Comissão de Valores Mobiliários

DESENBABIA	Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A
DESENBANCO	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia
DSE	Divisão Social do Espaço
DSEU	Divisão Social do Espaço Urbano
DTE	Divisões Técnicas-Econômicas
EC	Estatuto da Cidade
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EPUCS	Escritório do Plano Urbanístico da Cidade do Salvador
EUST	Estudo do Uso do Solo e Transporte da RMS
FEREM	Fundo de Equipamentos da Região Metropolitana de Salvador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FII	Fundos de Investimento Imobiliário
FI-FGTS	Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMLF	Fundação Mario Leal Ferreira
FS	Falha de Salvador
FUNDAGRO	Fundo de desenvolvimento Agroindustrial
FUNDESCO	Fundação para o desenvolvimento das Comunidades do Estado da Bahia
FUNDURBS	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP-BA	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais da Bahia
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
IURAM	Instituto de Urbanismo e Administração Municipal
ITIV	Imposto de Transmissão Iter Vivos
mpa	massa polar atlântica
MPC	Modo de Produção Capitalista
MPE	Ministério Público Estadual
mta	massa tropical atlântica
MVFU	Mais-valia Fundiária Urbana
OCEPLAN	Órgão Central de Planejamento da Prefeitura Municipal de Salvador
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PA	Período de Aprovação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PEEU	Produção de Escassez do Espaço Urbano

PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLANDURB	Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMS	Prefeitura Municipal do Salvador
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGAU/UFBA	Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia
PRI	Países Recentemente Industrializados
PROPAC	Programa de Ação Prioritária da Prefeitura Municipal de Salvador
RA ^(a)	Renda Absoluta
RA ^(b)	Região Administrativa
RD I	Renda Diferencial I
RD II	Renda Diferencial II
RENURB	Companhia de Renovação Urbana
RLAM	Refinaria Landulfo Alves em Mataripe
RM	Renda de Monopólio
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDHAM	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente
SEFAZ a	Secretaria Municipal da Fazenda de Salvador
SEHAB	Secretaria Municipal da Habitação
SEPLAM	Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SR	Setores Residenciais
SM	Salário Mínimo
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TAC	Termo de Acordo e Compromisso
TRANSCON	Transferência do Direito de Construir
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> (Fundo da Nações Unidas para a Infância)
URBIS	Habitação e Urbanização da Bahia S.A – Urbis
VUP	Valor Unitário Padrão
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social, ou Zona de Especial Interesse Social
ZHIS	Zonas Habitacionais de Interesse Social
ZRE	Zona sob Regime Urbanístico Especial

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	16
	INTRODUÇÃO	19
1	A PRODUÇÃO DO SOLO URBANO E RENDA FUNDIÁRIA URBANA	28
1.1	SOLO URBANO E PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA	28
1.1.1	A Natureza do Solo Urbano	29
1.1.2	Os Processos de Produção do Solo Urbano	31
1.1.3	A Terra como Bem Privado	34
1.1.4	Das Donatarias à Propriedade privada do Solo no Brasil	35
1.1.5	Legislação do Solo Urbano no Brasil	40
1.1.6	A Função Social da Propriedade Fundiária no Brasil	43
1.2	A RENDA FUNDIÁRIA URBANA	47
1.2.1	Gênese e Diferentes Olhares	47
1.2.2	Um Olhar Sobre os Clássicos	50
1.2.3	Contribuições e Análises Contemporâneas	60
1.2.3.1	<i>Discussão atual e a mais-valia fundiária urbana</i>	80
1.2.4	Contribuições e Análises Nacionais	84
1.2.5	Constatações e Contribuições	90
2	EVOLUÇÃO ESPACIAL E PRODUÇÃO DA ESCASSEZ DO SOLO URBANO EM SALVADOR	94
2.1	SISTEMAS DE OBJETOS E SISTEMAS DE AÇÕES	94
2.2	OS ATRIBUTOS NATURAIS DO SÍTIO	95
2.2.1	Localização, Clima, Geomorfologia e Relevo	96
2.2.2	O Território e seus Desafios à Ocupação	98
2.3	EVOLUÇÃO ESPACIAL DA CIDADE	102
2.3.1	Antecedentes: o solo urbano como um bem público	105
2.3.2	A Cidade do Salvador como Cabeça de Região	106
2.3.3	O período do Enigma Baiano	108
2.3.4	A Modernização Conservadora do Espaço Baiano	110
2.4	A PRODUÇÃO DE ESCASSEZ DO ESPAÇO URBANO EM SALVADOR	111
2.4.1	Gênese da Produção de Escassez do Espaço Urbano	112
2.4.2	A Lei de Reforma Urbana de 1968	115
2.4.3	Agentes e Procesos do Desenvolvimento Regional e da Produção de Escassez do Espaço Urbano	128
2.4.4	Nos Passos da Urbanização Seletiva	133
2.5	AMPLIAÇÃO DO SOLO URBANO PARA HABITAÇÕES	135
2.5.1	Antecedentes	135
2.5.2	O Fator Demográfico	136
2.5.3	O Fator Invasões e a Produção de Escassez	138

2.6	EMERGÊNCIA DA RENDA FUNDIÁRIA E APROPRIAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIA URBANA	141
2.6.1	O Caso da Zona Homogênea da Pituba	145
2.7	E A CIDADE FICOU PRONTA	154
3	EXPANSÃO RECENTE DO MERCADO IMOBILIÁRIO NA CIDADE DO SALVADOR	156
3.1	EVOLUÇÃO ESPACIAL RECENTE	156
3.1.1	Uma Periodização da Ocupação Recente da Cidade	161
3.1.1.1	<i>Anos 1970</i>	162
3.1.1.2	<i>Anos 1980</i>	163
3.1.1.3	<i>Anos 1990</i>	164
3.2	ESTRUTURA E CONJUNTURA DA POLÍTICA E DA ECONOMIA.....	167
3.2.1	Impactos das Políticas Neo-liberais	169
3.2.2	Um Novo Cenário Político e Econômico no Brasil	173
3.2.3	A Dualidade do Programa Minha Casa Minha Vida	178
3.2.4	Adequação da Legislação: uma nova regulação para o setor imobiliário de mercado	182
3.2.5	A Financeirização do Mercado Imobiliário: uma tendência que se afirma ...	186
3.3	MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL EM SALVADOR E O ‘BOOM’ DE 2008	189
3.3.1	Mercado Segmentado em uma Estrutura Urbana Fragmentada	196
3.3.2	A cidade como Negócio, onde a natureza é mais uma mercadoria	202
4	DO TRANSCON À INSTITUIÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E O RETORNO DO TRANSCON EM SALVADOR	207
4.1	REGULAÇÃO DE TRANSCON E OUTORGA ONEROSA	209
4.1.1	Entre o Direito de Propriedade e o Direito de Construir	213
4.1.2	Breve Genealogia dos Instrumentos Urbanísticos OODC e TANSCON	216
4.1.3	Surgimento dos Instrumentos TRANSCON e OODC em Salvador	219
4.1.3.1	<i>A instituição do TRANSCON</i>	220
4.1.3.2	<i>Lei da Contrapartida e Lei do Solo Criado</i>	220
4.1.3.3	<i>A OODC em Salvador</i>	222
4.1.3.4	<i>Evidências de manipulação no uso de TRANSCON</i>	224
4.1.3.5	<i>Mudanças no texto e permanências no uso da TRANSCON</i>	228
4.2	REGULAÇÃO ATUAL E OS MECANISMOS DE APROPRIAÇÃO DA MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA.....	230
4.2.1	A Emergência da Regulação Liberal na Cidade: o PDDU de 2004	230
4.2.2	O Princípio de Governança e o PDDU de 2008	237
4.3	OS EFEITOS DA MUTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO NA PAISAGEM	242
	CONCLUSÃO	247
	REFERÊNCIAS	254

APRESENTAÇÃO

Esta tese tem como objeto de estudo o processo de produção de escassez do espaço urbano, necessário à apropriação de mais-valia fundiária urbana na cidade do Salvador; capital do estado da Bahia e terceira maior cidade do Brasil, que passa recentemente por um verdadeiro *boom* imobiliário, com efeitos sobre sua economia e território. Nesse sentido, este estudo justifica-se devido aos processos urbanos pelos quais a capital baiana passou nos últimos quarenta anos. Essa cidade foi palco de bruscas reconfigurações espaciais e de singulares mutações na legislação, orientadas por interesses velados. Destacam-se as mudanças ocorridas entre a segunda metade do século XX e no início do século XXI, quando a cidade se tornou maior, mais populosa e mais complexa, materializando processos comuns ao crescimento das cidades do mundo capitalista periférico.

Quanto ao recorte temporal, investigamos o período compreendido entre os anos de 1968 e 2008, por ser de grande relevância esse intervalo de tempo na reconfiguração espacial da cidade, quando foram promulgadas a Lei de Reforma Urbana de 1968, e o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2008, que se caracterizam por serem os principais marcos regulatórios que reorientaram as transformações legais do espaço e a natureza do solo urbano da cidade do Salvador. Compreendemos que as transformações resultantes dos efeitos legais dos citados instrumentos constituem-se numa rica base de dados para entendermos, de um lado, o processo de *produção de escassez do espaço urbano* (PEEU) na capital baiana; de outro lado, a dinâmica do fenômeno de apropriação de *mais-valia fundiária urbana* (MVFU). Nessa perspectiva, observamos que após as modificações operadas na legislação, o instrumento jurídico-urbanístico da transferência do direito de construir (TRANSCON) tem sido o preferencialmente usado, para tal apropriação, como mecanismos de multiplicação do solo urbano em direção ao espaço aéreo.

Demonstraremos que o uso extensivo desse título no mercado imobiliário e de construção civil local tem se mostrado danoso à cidade, não só por se traduzir em perda de arrecadação e não proporcionar recuperação social da mais-valia fundiária urbana, como deveriam fazer, e, também, por se tratar de operação entre particulares, sem envolvimento do Município — diferente do que ocorre quando se usa a outorga onerosa do direito de construir (OODC) —, mas, sobretudo, porque este permite que empreendedores privados se apropriem de MVFU e agridam a paisagem urbana ao possibilitar a verticalização acima dos coeficientes

de aproveitamento básico (CAB). Com isso, aumenta-se o gabarito em diversos trechos da cidade e geram-se indesejáveis impactos de vizinhança, entre outros proplemas. Ainda há as questões de legalidade que envolve tais transações, conforme amplamente noticiado na imprensa local.

Vale salientar que a tese ora apresentada, constitui-se em aprofundamento das discussões desenvolvidas inicialmente na pesquisa de mestrado da autora. Defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFBA, em 2002, intitulava-se *A área do Iguatemi: o novo centro econômico da cidade do Salvador, uma análise da produção espacial de novas centralidades*. Naquele estudo, verificou-se que a centralidade do Iguatemi foi criada num vazio espacial da cidade, resultando na valorização das terras do seu entorno; elevando a renda fundiária dos proprietários de terras e dos demais promotores imobiliários; possibilitando, com isso, a apropriação de mais-valias fundiárias urbanas. No referida pesquisa, a produção espacial também foi objeto de estudo, assim como a articulação de interesses de agentes públicos e privados na criação e apropriação de mais-valias fundiárias urbanas em uma parcela bastante segmentada do espaço da cidade.

Assim, esta pesquisa de tese foi estimulada pelos *insights* decorrentes dos estudos já realizados sobre desenvolvimento e urbanização nas metrópoles brasileiras, bem como pela percepção da existência de algumas lacunas nos parâmetros teóricos delineados para estudar esta temática, sobretudo no que se refere à experiência contemporânea da cidade do Salvador. Acreditamos que tal pesquisa também oferecerá subsídios aos que militam no campo do direito à cidade para que possam atualizar seus dados, na lutar pela implantação de uma efetiva Reforma Urbana e promover mais equidade no uso e na ocupação do solo nas cidades brasileiras.

Portanto, a presente tese – estruturada em quatro capítulos, além da introdução e conclusão — constitui-se num esforço de aprofundamento e ampliação das análises sobre produção dos espaços urbanos e, sobretudo, produção de escassez do espaço urbano na cidade do Salvador nos últimos quarenta anos, revelando como as articulações próprias das estruturas do Modo de Produção Capitalista (MPC) coordenam processos, definem funções e materializam formas determinadas no espaço da cidade. A partir desta investigação, pode-se identificar o papel dos vários atores que participaram ou participam deste processo que tem transformado a capital baiana em ‘mero local’ a serviço de interesses muitas vezes remotos e particulares. Diferente do que ela realmente é e deve ser para sua população, um lugar.

Numa perspectiva mais ampla, esta pesquisa constitui-se num esforço de lançar novas luzes sobre temas relevantes ao campo do urbanismo, particularmente nos estudos dos processos urbanos contemporâneos, ainda em movimento. Nosso esforço foi investigar a institucionalização da propriedade privada do solo urbano e sua relação com a produção e apropriação das mais-valias fundiárias urbanas, que têm como estratégia de sua realização a produção articulada de escassez do espaço urbano e a elevação da renda fundiária. O objetivo se constitui em identificar os principais agentes da apropriação das mais-valias fundiárias urbanas e os instrumentos de regulação por eles utilizados para tanto. Nessa perspectiva, portanto, foram investigados os processos de transformação do solo urbano em mercadoria e a atual expansão do mercado imobiliário.

[...] a sociedade urbana se forma enquanto se procura.

Henry Lefebvre, 1991

INTRODUÇÃO

O corrente fenômeno de urbanização massiva da população mundial tem suas origens nos processos de industrialização; ou, nas palavras de Lefebvre (1991), a industrialização é o indutor e a cidade é o induzido. Mas, se a causa da urbanização da população mundial é comum em sua natureza, com a substituição paulatina do *locus* da decisão e da realização da produção do campo para as cidades, ela é apartada pelo tempo e pelas formas como se deram nas diversas partes do mundo. Uma vez que, enquanto nos países centrais do capitalismo foi produto da Revolução Industrial Clássica, consolidando-se no século XIX e estabilizando-se ainda na primeira metade do século XX; nos países emergentes, ou Países Recentemente Industrializados (PRI), essa urbanização se deu tardiamente, na segunda metade do século passado, na esteira da expansão fordista e de forma concentrada nas metrópoles (LIPIETZ, 1989).

Esse mesmo processo de urbanização tardia é verificado no caso brasileiro, pois num intervalo de sessenta anos verificou-se a transformação de um Brasil rural em um país urbano. Essa passagem se deu de forma muito rápida, concentrada nas últimas décadas do século XX, a partir dos anos de 1970, quando os maiores efetivos da população migraram e passaram a residir nas cidades, trazendo a questão urbana para o centro das questões políticas da Nação.

É digno de nota que até 1960 menos da metade do nosso território ostentava expressivo grau de urbanização (44,6%). Mas, em apenas cinquenta anos esse número quase dobrou, deixando para trás os vestígios de uma sociedade majoritariamente rural e agrária. O que demandou, por parte do poder público, adequação e produção de regulação à nova realidade. Isto aconteceu não sem conflitos, foi pleno em contradições e de forma mais lenta que o fenômeno social em si, até alcançar os dias atuais, em que a legislação vigente instituiu a função social da cidade, como princípio da política urbana nacional, conforme determinam os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Importa explicar que a urbanização do Brasil resultou da concentração espacial da atividade industrial. Foi favorecida pela ausência de uma rede de cidades que possibilitasse uma distribuição industrial difusa pelo território, sendo isso herança da estrutura fundiária, baseada em latifúndios monocultores voltados à exportação e indutores de êxodo rural. Também contribuiu para esse fenômeno a explosão demográfica, resultante dos avanços técnicos e científicos nas áreas de alimentação e saúde, no pós II Guerra Mundial. Essa explosão demográfica concentrou-se entre as décadas de 1950 e 1970 também no Brasil.

Chama a atenção o fato de que, até recentemente, as principais capitais brasileiras apresentaram elevados índices de crescimento populacional, maiores que a média nacional. Impulsionados pelas migrações internas, particularmente pelo êxodo rural. No caso particular da cidade do Salvador, nosso estudo de caso, esses índices foram dramáticos, pois a terceira maior cidade do país e maior do Nordeste, com seus atuais 2.676.606 habitantes (IBGE, 2010), em um intervalo de cinco décadas, passou de 665,735 mil para cerca de 2,7 milhões de habitantes (IBGE 2010, PMS 2010).

Esse efetivo populacional está distribuído hoje numa área continental de 324,5km² (a área total do município, incluindo a parte marítima, é de 709,50 Km²)¹, resultando na maior densidade demográfica bruta entre as capitais brasileiras, com de 8.810,21 hab/km² (www.pms.ba.gov.br). Todavia, é importante ressaltar que, acompanhando as tendências demográficas nacionais de crescimento negativo, esse ritmo já apresenta uma desaceleração.

Nesse contexto, verifica-se um forte descompasso entre o aumento acelerado da concentração populacional e a oferta de bens e serviços de consumo coletivos e consumo privado com capacidade solvável, fazendo insurgir aspectos negativos agudos, tais como déficit habitacional, assentamentos precários, carência de saneamento básico, falta de atendimento médico/hospitalar, desemprego, aumento da violência, problemas de mobilidade urbana, deslizamentos de encostas, inundações, etc. Esses são problemas comuns às cidades dos países periféricos que cresceram rápida e desordenadamente e que estão em frequente transformação, num infundável processo de construção/reconstruções. Portanto, eles

¹ Os dados de superfície do município variam segundo a fonte consultada, sobretudo em razão das diferentes metodologias de mapeamento adotadas e por causa da evolução do território, seja por desmembramentos ou por reintegração de áreas. Assim, enquanto para o IBGE a área da cidade é de 693,292km², de acordo com o Governo do Estado/SEI é de 706,799km², já para a PMS essa dimensão é de 709,50km². Também sua área continental varia muito, pois foram encontrados diferentes valores nos dados oficiais e na literatura: 342km² (CEDURB, 1978), 309 km² (CONDER) e 325km² para o IBGE. Tal variação deve-se à diversidade de metodologias adotadas no cálculo da área do Municípios.

demandam regulação e sua aplicação, nos termos previstos no capítulo de política urbana da Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988), para garantir justiça social.

Todavia, essas condições são frequentemente usadas como argumentos para sustentar teses malthusianas (e suas derivações neo e eco malthusianas) sobre superpopulação e superpovoamento; justificando, não raro, a adoção de políticas espaciais e populacionais de cunho restritivo, seletivo e segregador, portanto eugênicas. Mascarados sob os argumentos de correção de “defeitos da cidade”, como os já aplicados pelo planejamento em Salvador. Assim, a organização espacial produzida por tais políticas, que no plano do discurso arroga solucionar problemas coletivos — para que todos os cidadãos tenham suas necessidades atendidas e/ou respeitadas —, criam, através do zoneamento e de outros instrumentos urbanísticos, verdadeiros enclaves urbanos. Trata-se de espaços nutridos por serviços do tipo exclusivo e destinados às parcelas da população com poder aquisitivo para consumi-los, e para os que dela se apropriam de mais-valias fundiárias urbanas.

Com efeito, essa organização espacial foi imposta pelas demandas do MPC e por articulações locais extremamente danosas ao bem-estar coletivo, aprofundadas no atual período pós-fordista. Esse regime de acumulação impõe uma forma urbana que viabiliza a sua integração funcional; para atender de forma eficiente às exigências cada vez maiores por fluidez do capital², aumentando sua composição técnica e orgânica nas formas da cidade. Uma vez que a cidade capitalista caracteriza-se pela concentração dos meios de consumo coletivo e pela aglomeração dos meios de reprodução (LOJKINE, 1997).

Essa dinâmica interessa fundamentalmente aos agentes hegemônicos que buscam a implantação de estruturas espaciais que lhes permitam fazer máxima economia das falsas despesas de produção. Esses agentes veem o cumprimento das suas necessidades viabilizadas principalmente pelo Estado, que passa a se encarregar de garantir ao capitalismo pós-fordista uma relativa estabilidade e durabilidade (HIRSCH, 1998). Esse trabalho se inspira na premissa de que é essencial à análise da questão urbana investigar os processos sociais de produção das cidades, isso para compreender como as relações sociais se consolidam sobre seus processos, fenômenos e artefatos dispostos no espaço, conforme defendeu Pedrão (2002).

² Santos (1996; 2007) afirma ser essa uma das características do atual meio técnico-científico-informacional, ou seja: a presença simultânea de fixidez, rigidez e fluidez, *i.e.* para que se alcance a desejada fluidez econômica é necessário produzir cada vez mais capital fixo, isto é, mais rigidez e impor um rigor normativo, sendo a cidade seu *locus* preferencial.

Diante deste quadro, e ao levarmos em consideração as diferenças e semelhanças da realidade urbana de países centrais para periféricos, no processo de produção do espaço urbano — seu adensamento e sua expansão imobiliária e física — notamos que em Salvador essa demanda por fluidez do capital não é diferente, pois na capital baiana tem sido implantados, nesses últimos anos, muitos empreendimentos imobiliários, na forma de um verdadeiro *boom* desse setor, com projetos destinados preferencialmente aos segmentos das classes de renda média e alta, como não se observava desde a falência do Banco Nacional de Habitação (BNH)³; quando foram executados grandes projetos urbanísticos que criaram bairros, como o caso da Pituba, Cabula, Cajazeiras e muitos outros projetos habitacionais. Essas ações foram possibilitadas e se expressam pelo parcelamento privado do solo, originado nesta cidade há pouco mais de quarenta anos com a privatização das terras públicas em 1968 pela Lei de Reforma Urbana; pela socialização das forças produtivas que adensaram trabalho e capital ao espaço; e pela absorção de externalidades negativas por parte do Estado, o que ocasionou a elevação da renda fundiária.

O compromisso com a referida fluidez produz espaços socialmente segregados em cortes verticais de renda, possibilitando que os agentes hegemônicos, ao elevarem a *renda fundiária urbana*, apropriem-se das *mais-valias fundiárias urbanas*. Com isso, definem os objetivos e limitações da vida das pessoas nas cidades (LIPIETZ, 1974), restando aos diversos segmentos da sociedade civil⁴ — particularmente às populações de renda mais baixa —, muitas vezes, a função de preencher as lacunas deixadas pelo Estado no atendimento de suas necessidades⁵. Vale destacar que a reivindicação das demandas comunitárias, tais como acesso aos bens e serviços de consumo coletivos e à habitação das camadas populares cria as condições para a emergência de conflitos latentes na sociedade, expressos nos crescentes índices de violência, de toda natureza, bem como torna o tecido urbano profundamente complexo e desigual.

³ Fechado em 1986, no governo Sarney, com suas funções assumidas pela Caixa Econômica Federal.

⁴ É a sociedade civil quem promove fóruns para expressão e confronto de questões do interesse público, posto que ela pode ser vista como um campo de batalhas políticas e ideológicas no qual, concepções alternativas de desenvolvimento e ordem social podem emergir. (HIRSCH, 2003).

⁵ Segundo Gordilho-Souza (2002; 2008), em Salvador, do total de área ocupada por habitação, em 1991, 14,3% correspondia a invasões, representando 30% da população. Ultrapassa, assim, a oferta de conjuntos habitacionais, que correspondia a uma ocupação de 10,8%, no mesmo ano. Somando-se às invasões os demais parcelamentos informais, tais como loteamentos clandestinos, áreas de arrendamento etc., tem-se que 32% do total da área ocupada por habitação surgiram à revelia de parâmetros urbanísticos adequados, correspondendo a 60% da população de Salvador.

Portanto, para aprofundarmos nossa compreensão desses fenômenos urbanos para o objeto de análise deste trabalho, foram examinados os passos percorridos na PEEU e a consequente apropriação das MVFU na cidade de Salvador, entre 1968 a 2008. Entendemos que a cidade é uma obra transformada em produto, pela articulação dos processos políticos e, para essa transformação, uma escassez espacial é produzida. A partir da associação de interesses de vários agentes do mercado imobiliário, através da elaboração e adequação dos instrumentos normativos que sirvam aos objetivos desses agentes.

É justamente a observação dos impactos dos processos sociais resultante da composição de força de diferentes agentes, materializados nas formas da cidade, que são destacados neste trabalho. Assim, esta tese se intitula “**A produção de escassez do espaço urbano**: um estudo sobre o *boom* imobiliário, uso de transcons e apropriação de mais-valia fundiária urbana em Salvador-BA (1968-2008)” e expressa nosso interesse no fenômeno da PEEU como mecanismo de apropriação privada de MVFU, mediada pela regulação do poder público; problematizando e reavaliando conceitos e categorias usualmente utilizadas, bem como os agentes e instrumentos de regulação aí envolvidos, sobretudo o uso do TRANSCON, na organização espacial da cidade

Importa esclarecer desde já que a transferência do direito de construir (TRANSCON)⁶ é um instrumento jurídico-urbanístico de política urbana que permite ao seu titular, mediante autorização municipal, exercer em outro local, ou alienar, sob forma de título, o equivalente ao direito de construir previsto; quando o imóvel de sua propriedade for considerado de interesse público para fins estabelecidos nos planos diretores das cidades. É, portanto, ao mesmo tempo um mecanismo de regulação sobre o direito de construir na cidade e uma garantia do direito de propriedade privada.

Quanto ao conceito de escassez, ressaltamos que em sua forma dicionarizada a palavra escasso deriva do latim vulgar *excarsu*, adjetivo referente ao “de que há pouco; parco, raro”, ou ainda, “falto, carente, carecente, desprovido, privado”. Escassez, por sua vez, refere-se, primeiro, “à qualidade de escasso; pouca abundância” e, segundo, à “falta, míngua, carência, privação”. Já escassear, um verbo transitivo direto e indireto, refere-se, primeiro, a “dar com escassez, com parcimônia; não prodigalizar” e, segundo, a “fazer-se escasso; tornar-se diminuto; minguar, rarear” (FERREIRA, 1999, p.795). Todavia, apesar do caráter

⁶ Esse instrumento urbanístico será mais amplamente explicado ao longo dos próximos capítulos, com o resgate da sua genealogia e adoção na política urbana no Brasil e em Salvador.

autoexplicativo da expressão, a forma dicionarizada não basta para atender aos interesses do presente estudo; tornando-se forçoso avançarmos um pouco mais sobre esse termo.

Recorremos, ainda, à teoria econômica, para a qual escassez é a própria essência dessa ciência social aplicada, pois se trata do estudo do uso eficiente dos recursos escassos, referentes aos fatores de produção e das escolhas tomadas sobre eles. Por sua vez, a expressão “escasso” se refere a uma realidade básica da vida; em que a quantidade de algo (bens ou serviços) não é suficiente para satisfazer o desejo/necessidade⁷ por ele (seu uso no sistema produtivo). E, mesmo os avanços técnicos não são capazes de produzir esses fatores de produção. São eles: a terra, vista como suporte e meio de produção; o capital, constituídos essencialmente por bens e serviços necessários à produção de outros bens e serviços (capital fixo e humano) e o trabalho, referente ao tempo despendido na realização de bens, que são, para os economistas, os três pilares clássicos necessários à produção.

No caso do presente estudo, portanto, o solo urbano conjuga as propriedades de dois fatores simultaneamente, terra e capital. Constitui-se tanto em suporte, quanto em meio à produção, tratando-se do espaço físico em que a produção se processa, bem como de um meio de produção, transformando-se assim em capital fixo. É, portanto um bem espacial socialmente transformado, parte do sistema social de produção. Daí o interesse em torná-lo escasso.

Ser escasso não significa que um bem é raro. Pode apenas significar que este não está disponível em quantidade satisfatória ou de livre acesso aos que o desejam/necessitam. Nessas situações, o que muitas vezes se verifica é a *produção de escassez*, inculcando a esse fenômeno forte carga de intencionalidade. Diante dessas considerações, algumas questões se impõem: é real a escassez de espaço urbano? Tal escassez se deve à falta de solo urbano em área, ou às restrições ao acesso a esse bem? Qual a natureza dessas restrições? A quem se aplica tais restrições? E, por fim, mas não menos importante: quem se beneficia dessas restrições? Estas são questões que buscamos elucidar neste trabalho de tese.

Partimos da **hipótese** que *uma associação de interesses de agentes sintagmáticos, ao longo da história recente da produção do espaço na cidade do Salvador-Ba, produziu*

⁷ As discussões sobre desejo, necessidade e utilidade dos bens foram amplamente debatidas na Ciência Econômica, tanto nas escolas ortodoxas (bastante nelas), quanto nas heterodoxas e se traduzem nas expressões do valor-de-uso e este (s), nas palavras de Marx, “constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social dela. [...] os valores-de-uso são, ao mesmo tempo, os veículos materiais do valor de troca” (MARX, 1985, p.42-43).

escassez do espaço urbano. Seja por esgotamento da oferta do solo urbano, seja por restrições de acesso às áreas disponíveis, elevando, com isso, a renda fundiária e possibilitando a apropriação ampliada das mais-valias fundiárias urbanas, pelos agentes que manipularam a regulação e dela se beneficiam. Em outras palavras, supomos que a escassez do espaço urbano é produzida por esgotamento intencional dos espaços físicos habilitados à edificação e disponíveis na cidade e/ou por restrições de acesso, possibilitando o aumento da renda fundiária urbana, criando as condições para a apropriação ampliada de MVFU por agentes do mercado imobiliário.

Assim, identificar os principais agentes da apropriação das MVFU e as articulações realizadas na definição dos instrumentos de regulação utilizados por estes, demarca **os objetivos** estabelecidos à presente tese. Para tanto, buscamos também investigar o processo de transformação do solo urbano em mercadoria e a atual expansão do mercado imobiliário nessa cidade, para compreender como se processam a falta física e as restrições de acesso.

Nesse sentido, importa sabermos como e por que os terrenos urbanos na cidade se tornam escassos e também quais grupos da sociedade têm sido mais impactados por essa suposta falta e a natureza desses impactos, positivos ou negativos. A preocupação em identificar as dinâmicas sociais que modelam este fenômeno norteia nossa pesquisa, sendo esse seu eixo metodológico: a análise comparada dos instrumentos de regulação e dos seus efeitos sobre o espaço da cidade; tanto em escala nacional, Constituição Federal (CF) e Estatuto da Cidade (EC), quanto em escala local, Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDUs) e Lei do Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (LOUOS), identificando as transformações na regulação e o porque da prevalência do uso de instrumentos específicos sobre outros, **i.e.** o uso da TRANSCONS *sobre* o da OODC.

As análises aqui empreendidas seguem a perspectiva teórica do pensamento marxista, atualizado para as análises da renda fundiária urbana, pois esta nos permite a compreensão das mudanças como resultado de processos sociais, econômicos e políticos, baseados nas formas da propriedade dos meios de produção e das relações de trabalho, recorrendo ao materialismo histórico, no que se refere às relações sociais de produção econômica, confrontadas às especificidades locais. O que sustenta a nossa escolha pelo uso da teoria da renda fundiária urbana, ainda que a reconhecendo como bastante controversa.

Recorremos, ainda, a procedimentos metodológicos que possibilitassem identificar os passos da produção de escassez. Para tanto, estudamos o solo urbano da cidade do Salvador,

seus atributos físicos, a natureza das ocupações socioespaciais e suas formas de usos, diferenciando-as segundo fatores econômicos; as intervenções públicas na alocação de infraestruturas e a evolução da legislação e seus instrumentos reguladores. Particularmente a regulação produzida entre 1968 e 2008, compreendendo a edição da Lei de Reforma Urbana de 1968 e o PDDU de 2008, que beneficiaram, em grande monta, proprietários de terra e incorporadores imobiliários, verificando em que se diferenciam e/ou se complementam na produção de mais-valias fundiárias urbanas.

Deste modo, esta Tese está dividida em quatro capítulos. Ela está estruturada, de um lado, de forma a tecer uma genealogia do debate teórico sobre o tema e, de outro lado, a analisar os processos de produção de escassez aplicados à cidade do Salvador. Nosso estudo descreve como se expandiu o mercado imobiliário nessa cidade e aponta as formas de apropriações de mais-valias fundiárias. Avançamos nossa reflexão buscando perceber se essas formas de apropriação se caracterizam tão somente como mais-valias fundiárias, ou também se podem ampliar-se para mais-valias urbanas como um todo.

O primeiro capítulo revisa as principais teorias utilizadas. Particularmente, são resgatados os estudos sobre produção do solo urbano, resultante do adensamento de capital e trabalho por parte do Estado e da sociedade e da expansão física do sítio urbano, em direção aos espaços antes rurais. Abraça-se aqui a premissa de que o solo urbano é aquele que pode ser qualificado como acessível e habitável e essa categoria refere-se a um bem composto pelas suas características naturais, ser fixo e irreprodutível e por suas condições de acessibilidade e localização. Complementarmente, nos detivemos na elaboração de uma genealogia das análises sobre renda fundiária, sobretudo a renda fundiária urbana, verificando sua validade de aplicação nos estudos urbanos contemporâneos, considerando as transformações operadas nessa categoria de análise.

O segundo capítulo privilegia a discussão sobre a PEEU, valendo-se da análise do caso da cidade do Salvador. Iniciando com o levantamento da evolução espacial da cidade, considerando seu espaço natural a partir da identificação das suas características geomorfológicas de tipo de solo e topografia, verificando se constituem restrições ao uso e provoca escassez e descrevendo sinteticamente a ocupação original do sítio urbano. Contudo, nos detivemos, particularmente, na análise das transformações normativas da natureza e do uso do solo urbano de Salvador, ao sair da condição de coisa e tornar-se mercadoria plena, por intermédio das regulamentações aplicadas ao espaço urbano e suas mutações, sobretudo

aquelas que tiveram início com a Lei de Reforma Urbana de Salvador, em 1968, até a aprovação do PDDU de 2008.

O terceiro capítulo descreve a expansão do mercado imobiliário na cidade do Salvador, particularmente a mais recente. Dessa forma, nas análises empreendidas, além da identificação dos principais agentes, aqui chamados de agentes do mercado imobiliário, também foram consideradas as condições conjunturais e estruturais (locais, nacionais e internacionais) que levaram ao crescimento desse mercado formal e, mais recentemente, à constituição de uma explosão imobiliária, um *boom* nesse setor. Nesta seção mostramos que existe uma articulação orgânica entre as ordens locais e as globais, mas não sem contradições. Também verificamos uma financeirização (ainda que embrionária) do mercado imobiliário e seus possíveis impactos à economia da cidade e do país.

No quarto capítulo, nos dedicamos ao estudo dos marcos de regulação mais relevantes aos objetivos deste trabalho, particularmente o PDDU de 2008 e a regulação e o uso dado ao instrumento da TRANSCON, presente na legislação local desde 1987 e cujo uso desvirtuado dos seus princípios originais tem se mostrado danoso ao espaço da cidade; ao compará-lo com o instrumento OODC, instituído pelo EC em 2001. Nessa análise, abalizamos a natureza dessa legislação, e mostramos que esse plano diretor ao mesmo tempo em que contempla algumas diretrizes de caráter social, dadas pelo EC, o descumpre, privilegiando os interesses do mercado. Sustentamos que esses instrumentos de regulação caracterizam-se por serem documentos incoerentes no texto e incongruente na perspectiva social.

Por fim, na conclusão, realizamos o resgate das conclusões parciais de cada capítulo e reavaliamos nossa hipótese sobre os elementos que contribuíram para produção de escassez do espaço urbano (PEUU) na cidade do Salvador entre 1968 a 2008. Tais considerações críticas também problematizarão sobre os mecanismos de apropriação de mais-valias fundiárias urbanas que foram utilizados nesta cidade neste período.

[...] a cidade nasce no Brasil antes mesmo do campo.

Francisco de Oliveira, 1976.

1 A PRODUÇÃO DO SOLO URBANO E RENDA FUNDIÁRIA URBANA

1.1 SOLO URBANO E PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA

O nascimento ou o renascimento da cidade ocidental ocorre no fim da Idade Média. Vista como espaço de liberdade, ela aparece, nas palavras de Milton Santos (1994), “como o lugar do trabalho livre”. Justamente por se diferenciar do “campo pela possibilidade do trabalho livre” (SANTOS, 1994, p.52-53), fundado na liberdade de escolha, ainda que de forma relativa, é um lugar revolucionário que representa um modo de viver, pensar e sentir, próprio do urbano, que faz emergir, a cada dia, uma miríade de novas possibilidades de formas e de conteúdos sociais. Por isso, é compreendida como um espaço socialmente construído.

A cidade é um lugar revolucionário também por ser uma arena de embates; palco cotidiano das lutas de classes. Disputada pelos que se interessam em viabilizar nela, ou a partir dela, a produção e reprodução ampliada do capital e por aqueles que lutam pelo seu direito, sendo sua expressão material as divisões técnicas e sociais do espaço. Esta, por sua vez, tem como suporte o solo urbano, nascido junto com a cidade e transformado em mercadoria pelas relações do MPC, ainda que de um tipo particular, *sui generis*. Daí, ser possível afirmar que o solo urbano tem preço e, portanto, gera renda. Todavia, essa definição não está pacificada entre os que se dedicam ao seu estudo.

Nesse sentido, para auxiliar o entendimento dessa afirmação é necessário fazer uso de duas importantes categorias de análises: o solo urbano e a renda fundiária urbana. A primeira toma emprestada sua nomenclatura das Ciências da Terra, mas é um dos elementos da cidade, enquanto a segunda é uma criação das ciências econômicas, apresentando natureza contraditória, própria do MPC. Portanto, compreendemos que ambas as categorias são construções sociais e históricas, pertinentes ao meio urbano.

Na busca por explicar os processos de valorização do solo urbano e sua consequente transformação em mercadoria, ilustrada aqui pela análise da cidade do Salvador, o presente

capítulo apresenta o conceito de solo urbano, sua produção e o seu controverso status de mercadoria. Em seguida, discorre sobre a categoria renda fundiária urbana, verificando sua sustentação como ferramenta teórica e a validade de sua aplicação nos estudos sobre os processos urbanos contemporâneos. Para tanto, realizamos uma revisão da literatura sobre tais categorias nas diferentes áreas do conhecimento das ciências sociais. Em conformidade com os objetivos gerais desta tese, detivemo-nos mais detalhadamente na discussão sobre a renda fundiária, por essa razão apresentamos uma genealogia das suas discussões.

1.1.1 A Natureza Solo Urbano

Os estudos sobre o solo urbano têm se concentrado nas abordagens sobre seu parcelamento, sobre o uso e a valorização deste. Nesse sentido, verificamos que muitos autores no Brasil se dedicaram a essas abordagens, mas poucos se ocuparam em definir no que ele se constitui. Diante da identificação dessa lacuna, nos propomos a colaborar com a construção de uma concepção do solo urbano, a partir da reunião de diversas compreensões para, por fim, consolidar nosso entendimento sobre esse tema.

O termo solo é comumente aplicado para referir-se à camada superior da crosta terrestre, resultante do intemperismo físico ou químico, ou ainda, como produto da desagregação e da decomposição das rochas, que possui vida microbiana. Assim sendo, são corpos naturais que se formam ao longo de milhares de anos (LEINZ, 1980). Compreendemos que essa conceituação vem das Ciências da Terra, como a Geologia, Geofísica, Pedologia etc. Por outro lado, nas Ciências Sociais é adotada uma noção diferente, sendo observados seus atributos e implicações de natureza sociais, econômicas, culturais, políticas e simbólicas nas relações sociais. O solo é estudado na perspectiva da localização das atividades; como sítio urbano ou *locus* de produção e reprodução societária e na forma da cidade. Entretanto, é na definição como um corpo/bem natural, que residem muitos dos questionamentos teóricos sobre a categoria de análise do solo urbano e sua condição de mercadoria.

O fato do solo *per se* não ser produto do trabalho humano indicaria, numa visão teleológica, que este não teria valor, ou valor em trabalho, mas apenas valor de uso. Outro fato inegável, contudo, é que ele tem preço, pois além de ser simultaneamente meio e suporte à produção, é fixo. Além de ter ocorrência limitada e, de certa forma, com localização irreproduzível; constituindo-se num bem composto (ROA, 2008). É, portanto, no confronto dessas duas características que reside a natureza dialética do solo urbano. Mas, o solo urbano ou não, se considerado apenas em razão da sua localização e como suporte às atividades

humanas, visto como fixo, irreprodutível e inelástico já apresentaria elementos suficientes para ser considerado uma mercadoria, em razão da escassez e por aparecer como um fator de produção. Contudo, ainda restaria o argumento do valor em trabalho para desqualificá-lo como tal.

Uma possível resposta a esse impasse é sugerida na taxonomia da Pedologia, ciência que estuda os solos, que classifica os encontrados no meio urbano como uma variedade de solo antrópico, “um termo que contempla aqueles significativamente modificados pelo uso intenso e continuado do homem através da exploração agrícola, mineral, urbana, etc.” (PEDRON [et al.], 2004, p. 1648). Mas, aí estaríamos nos referindo às propriedades morfológicas e seus processos morfogenéticos. O que pode ter, para alguns, importância secundária em relação ao seu uso para fins urbanos. Uma vez que, em grau de importância, estaria, em primeiro lugar, a localização e a materialização do trabalho morto na sua superfície e, em segundo, suas características naturais. Contudo, para especialidades como a engenharia civil, área fundamental à materialização das formas urbanas, esses atributos também devem ser levados em consideração nas decisões de uso, pois, conforme explica Oliveira & Brito (1998),

[...] o solo é um material sobre o qual são edificados os mais diversos tipos de obras, devendo este apresentar propriedades que permitam sua sustentação. Diversos parâmetros geotécnicos devem ser observados como adensamento, permeabilidade, resistência ao cisalhamento, erodibilidade, colapsividade, resistência compactada e saturada, compressibilidade compactada e saturada, entre outras (*alhores* PEDRON [et al.], 2004, p. 1649).

Diante disso, verificamos que é no levantamento das características do sítio; na superação de possíveis obstáculos; na adequação das técnicas de construção e na seleção da localidade, por constituírem importantes ferramentas na tomada de decisões para a expansão urbana, que o solo urbano torna-se produto do trabalho humano. E, mesmo nas construções do mercado informal, sem assistência técnica, o valor em trabalho lhe é adensado.

Portanto, na nossa compreensão, esses são argumentos substantivos que desqualificam a discussão sobre o seu valor em trabalho. Diante do exposto, entendemos, no âmbito desta tese, que o solo urbano refere-se ao que se encontra na cidade, chamado aqui também de espaço urbano, e é produto do trabalho humano. Agora, resta-nos discutir sobre seu processo de produção que compreende o seu processo de conversão em capital.

1.1.2 Os Processos de Produção do Solo Urbano

A resposta sobre os processos de formação do solo urbano está associada à compreensão dos processos de formação da cidade, tida como um ambiente ou quadro construído (FARRET, 1985). Ou, ainda, nas palavras de Santos (1994) “um lugar de ebulição permanente” (p. 53). Contudo, mesmo apontando importantes linhas de compreensão, tais definições não são suficientes aos objetivos aqui estabelecidos, pois compreendemos que as questões do solo urbano merece reflexão por suas implicações como qualificação à produção e pela volumetria desta. Dessa forma, é necessário que ampliemos um pouco mais entendimento de cidade aqui adotado.

Max Weber (2004) no artigo “A dominação não-legítima (tipologia da cidade)”⁸ defendeu que a cidade combinaria um conjunto de funções que caracterizaria o ser urbano. Nele, defende que a cidade se trata de um “[...] assentamento fechado (ao menos relativamente), um povoado, e não de uma ou várias moradias isoladas” (WEBER, 2004, p. 408). Diferente de Weber, Robert Park (1976)⁹, chama a atenção para o fato de que a cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial, mas um produto da natureza, sobretudo da natureza humana. Neste sentido, o sociólogo americano define a cidade como o habitat do homem civilizado, reafirmando a importância de observar a dimensão cultural que envolve os processos de produção do espaço urbano.

Nessa perspectiva, interessa para este estudo a ideia que considera a cidade como assentamento relativamente fechado, uma localidade, que combina uma série de funções próprias do ser urbano, vista como seu *habitat* e caracterizada como uma área ou recorte cultural. Particularmente porque esse assentamento está sobre o solo urbano. E, a motivação da escolha do local para implantação do sítio urbano possui diversas explicações, mas com características comuns em relação à acessibilidade e às vantagens comparativas que isso

⁸ Publicada postumamente, em 1921, como parte integrante da obra *Economia e Sociedade*, no capítulo IX, sociologia e dominação, na seção 7: A Dominação Não-legítima (tipologia das cidades) (WEBER, 2004).

⁹ Sob o título “City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the City Environment”, este artigo foi publicado originalmente em março de 1915, no *The American Journal of Sociology*. Vol. 20, No. 5 (Mar., 1915) (pp. 577-612). Dez anos depois, junto com Ernest W. Burgess, Park publicou o clássico livro, *The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*. Chicago: The University of Chicago Press Book, 1925, p. 250, reunindo 10 artigos voltados para reflexão sobre os problemas urbanos que provocavam intensa preocupação dos pesquisadores e gestores municipais americanos naquele período de rápidas transformações das suas cidades. Em 1967, este livro foi publicado novamente; permanecendo desde então como referência obrigatória nos estudos sobre temas e problemas relativos à cidade.

representa. Sempre referente a outros terrenos considerados como de melhores ou piores qualificações, pois se compreende que nem os recursos são ubíquos, muito menos os rendimentos gerados à escala da produção são constantes (RICHARDSON, 1986 *apud* ROA, 2009, p. 108). O que explica a aparição das cidades.

Também contribuiu para a formação das cidades, os efeitos de aglomeração da “coordenação eficiente do trabalho especializado, dos processos produtivos e os equipamentos de alguma escala na localização contígua” (ROA, 2009, p.109). Além da provisão de bens públicos locais, que são consumidos por variados agentes na cidade. Assim, a formação do solo urbano, que se dá pela formação das cidades, define o perímetro urbano. Esse solo pode ser ampliado, pela anexação de solo rural e em razão do incremento e do adensamento dos efetivos da sua população e das suas atividades. Dessa forma, reconhecemos como solo urbano aquele que, ao ser interferido pelo governo e pela dinâmica da cidade, sofre processo de urbanização. Eles compreendem os terrenos urbanizáveis que contêm unidades edilícias (para habitação e serviços) e equipamentos ou bens de consumo públicos.

Vale ressaltar que contribuiu para o adensamento da cidade capitalista, conseqüentemente ampliação do solo urbano, a transformação da natureza de um bem livre, a terra, em bem econômico e fator de produção¹⁰. O marco histórico desse fenômeno tem raízes na Inglaterra da transição do feudalismo para o capitalismo, no século XVII, com os cercamentos dos campos, *enclosures*, que suprimiram o sistema parcelário e comunitário de cultivo, através da abolição dos arrendamentos (BOULOS JR, 2003).

Segundo Boulos Jr (2003), a partir do referido evento, os proprietários de terras — pequena nobreza rural, ‘*gentry*’, e pequenos e médios proprietários, ‘*yeomen*’ —, passaram a aproveitar racionalmente toda a extensão da propriedade, com a introdução de novas técnicas, seja para o cultivo ou para a criação, visando à produção de matérias-primas. Esse processo teve como consequência a massiva transferência da mão de obra do campo para a cidade, transformando o camponês em força de trabalho operário, verdadeiro exército de reserva à nascente indústria. Esse evento marcou o laço genético entre a industrialização e urbanização, ou, nas palavras de Lefebvre (1991), a indução e o induzido.

Essas levas de trabalhadores, destituídos dos meios de produção, transferiram-se aos milhares para as cidades em busca de condições de subsistência. Nem sempre as encontrando,

¹⁰ No Brasil, a referência comparativa que pode ser estabelecida a essa transformação da terra, como fator de produção, foi a edição da Lei de Terras, a Lei 601 de 18/09/1850.

como destaca Engels (1820-1895) em *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* (1975) que, ao descrever as condições sub-humanas dos operários em cidades como Londres e Manchester, narra situações de segregação espacial, crise habitacional, degradação humana e denuncia as condições de extrema pobreza em que viviam os *homeless*.

Após o resgate de diferentes concepções sobre a evolução das cidades capitalistas, esposamos a definição de Roa (2009) que afirma que o solo urbano é aquele que pode ser qualificável ao mesmo tempo como habitável e acessível; um bem composto por uma porção que é construtiva e outra não, sendo essas porções inseparáveis, material e economicamente. Sua produção advém de intervenções monetárias, quando representam custos a serem ressarcidos pelos usuários e pela cidade, ou não monetárias, quando não são produtos de normas urbanísticas, ou resultado da inexistência destas. Ele resulta, assim, da disponibilização de bens de consumo coletivo e/ou da ampliação do perímetro urbano.

No Brasil, essa ampliação do solo urbano se deu, entre outros motivos, também pelo aumento das ocupações ilegais ou clandestinas. Muitas vezes, com a tolerância do Estado, sendo esta atribuída à utilização de estratégias, não declaradas, de mitigação dos conflitos urbanos que poderiam eclodir pela ausência de políticas e programas de habitação voltados para as classes trabalhadoras que formavam uma nova população urbana e eram produto da industrialização tardia de baixos salários, própria da expansão do fordismo periférico, após a II Guerra Mundial (LIPIETZ, 1989; MARICATO, 1996).

Com isso, verifica-se que a consolidação dessas ocupações apresentou forte capacidade de carrear infraestruturas, ampliando o solo urbano em direção às periferias; não sem elevados custos ao ambiente, pois muitos espaços ocupados localizavam-se em áreas de preservação ambiental – encostas e fundo de vales, sujeitas a desmoronamentos e inundações –, e com a ampliação dos índices de violência. A convivência do Estado com essas ocupações não foi espacialmente generalizada, deu-se de forma pontual e atrelada ao valor do solo, conforme atestou Maricato:

Enquanto os imóveis não têm valor como mercadoria, ou tem valor irrisório, a ocupação ilegal se desenvolve sem interferência do Estado. A partir do momento em que os imóveis adquirem valor de mercado (hegemônico) por sua localização, as relações passam a ser regidas pela legislação e pelo direito oficial (1996, p.26).

Por fim, diante do exposto, enfatizamos que a ampliação do solo urbano resulta da ampliação do seu perímetro e pelo adensamento do mesmo¹¹. O primeiro refere-se ao crescimento físico deste, como a expansão da mancha urbana (formal e informalmente). Em tempo, é importante ressaltar que os esclarecimentos quanto às questões de legalidade e ilegalidade das ocupações e construções, bem como formalidade e informalidade destas, são dados por Gordilho-Souza (2008) ao definir como:

[...] do tipo *informal* aquelas que se originaram e se consolidaram por processos espontâneos, à margem das normas urbanísticas e de edificações estabelecidas pelos códigos e leis. [...] são consideradas *ilegais* tanto por terem se constituído sem passar pelos trâmites de controle municipal como por não possuírem documentação escriturada de propriedade, condição essencial para serem submetidas à análise urbanística.

[...] constituem *irregulares* aquelas que, submetidas à prefeitura, obtiveram alvará (licença de construção), mas se efetuaram sem obedecer as normas formalmente estabelecidas, não obtendo habite-se 9licença para ocupação)[...] (GORDILHO-SOUZA, 2008, p.50).

O segundo, por sua vez, é dado pela potencialização ou adensamento do uso, realizado com o parcelamento na forma de loteamentos (legais ou clandestinos) e pelo solo criado em direção ao espaço aéreo da cidade. Nesse sentido, ainda com objetivo de compreender os processos de produção do solo urbano como parte da compreensão do processo de produção da sua escassez, passaremos a analisar como se deu o parcelamento do solo, particularmente como ocorrido no Brasil. A fim de recuperar na literatura de como esse bem imóvel, que é solo em si, foi transformado em propriedade privada plena. Contudo, preliminarmente apresentamos a concepção dessa mutação dada por Marx e Engels no final do século XIX, entre 1845 e 1846, por reconhecermos a pertinência dessas definições ao nosso estudo.

1.1.3 A Terra como Bem Privado

Na teoria geral de uso e ocupação do solo, Marx e Engels (1996)¹², em *A ideologia alemã*, explicam que “a primeira forma de propriedade é a propriedade tribal” (p.96), seja na antiguidade ou na Idade Média. Com isso, a propriedade tribal constituía-se em propriedade do Estado e o direito dos indivíduos era dado na forma de posse. Contudo, salientam que a propriedade estatal referida era a terra, restando aos indivíduos a propriedade mobiliária. Com a evolução do sistema capitalista a propriedade evoluiu para a propriedade privada pura, destituída de todo caráter comunitário (MARX E ENGELS, 1996). Os autores alemães

¹¹ Para a legislação brasileira, a zona urbana é definida como: “[...] a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos” (BRASIL, 1967, Dec. n.º 271/1967, Art. 1.º§3º).

¹² Original escrito entre 1845 e 1846 pelos dois pensadores em conjunto.

argumentam que, “através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquire uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil” (MARX; ENGELS, 1996, p.98).

A essa nova forma de propriedade é que corresponde o Estado moderno e, na concepção apresentada, este ficou subordinado ao capital por intermédio do sistema de dívida pública, pois, o recolhimento de impostos tornou-se, com isso, uma forma de crédito comercial, dado pelos capitalistas ao poder público (BOBBIO, 1995). E, nessa perspectiva, o Estado só existe por causa da propriedade privada. Com isso, a evolução do direito privado está associada à evolução da propriedade privada, resultante do desaparecimento da comunidade natural.

Diante do exposto, é possível inferir que, com a evolução das sociedades ocidentais, a terra, outrora comunitária, tornou-se um bem privado. Primeiro constituía-se num bem natural, mas com a evolução do MPC transformou-se em bem e fator de produção. Realizado pelo instrumento jurídico do título de propriedade, conferindo ao seu proprietário o direito de ‘uso e abuso’¹³ que, em verdade, só se realiza no comércio. A proteção do Estado a esse direito se dá mediante o pagamento da tributação. Assim, é possível inferir que a origem da propriedade privada em si coincide com o parcelamento do solo, criando a partir daí a propriedade fundiária

1.1.4 Das Donatarias à Propriedade privada do Solo no Brasil

Tal como se deu em outras partes do mundo, também no Brasil a relação entre os diferentes agentes sociais e a terra acompanhou a evolução do MPC. Isto significa que a terra também passou pela mutação da condição de um bem livre, importante apenas pelo seu valor de uso, à condição de mercadoria, com valor de troca. Também aqui o agente promotor dessas transformações foi o Estado. Primeiro, instituindo doações ou permitindo a simples posse da terra e, segundo, extinguindo formalmente essa possibilidade. Como exposto a seguir.

Do início do período colonial até 1820, a ocupação de terras no Brasil deu-se na forma de doações e por simples de posse. Nesse sentido, a instituição das donatarias (ou capitânicas), teve por objetivo transferir à iniciativa privada a ocupação efetiva das terras recém-descobertas da Coroa portuguesa, bem como livrá-la do ônus financeiro da colonização e da

¹³ Marx e Engels expressam em latim esse direito: *jus utendi et abutendi* (1996, p.99), já Bobbio (1999) apresenta, ainda, o *jus fruendi*, ou seja, o direito de gozar do bem (p.1032).

defesa do seu território. Segundo Thales de Azevedo (2009), elas foram criadas por D. João III, em 1532, quando se lavram os primeiros “alvarás de lembranças”, tendo sido efetivamente doadas em 1534, ao lavrarem-se as “primeiras cartas de doações” (p.37-38), repetindo o que já havia sido aplicado nos Açores, com a bem sucedida experiência do cultivo de cana de açúcar.

As donatarias destinavam-se às pessoas de posses, habilitadas financeiramente, geralmente membros da alta nobreza portuguesa e dispostas ao cultivo. De acordo com Ruy (1996), elas mediam em média 50 léguas¹⁴. Aos capitães donatários era permitido, por intermédio das cartas de doação, além da posse hereditária, o poder de subdividi-las em partes; transferindo-as a outros particulares na forma de sesmarias (RUY, 1996; AZEVEDO, 2009).

Estas, por sua vez, foram criadas em Portugal em 1375, inspiradas no regime greco-romano da enfiteuse¹⁵ que se constituía num contrato de alienação territorial no qual a propriedade era dividida em dois domínios: o eminente ou direto e o útil ou indireto, sendo o segundo cedido a um enfiteuta mediante pagamento anual de uma pensão; sem, contudo, destruir-lhe a substância (domínio pleno ou direto), que permanece com o titular. Mas, diferente do modelo inspirador, durante o período colonial a sesmaria substituiu o pagamento anual pelo cultivo da terra ociosa, tornando-se a base da ocupação do território brasileiro em geral, e de Salvador em particular. Elas se constituíram no embrião do latifúndio brasileiro, mudando o rumo da colonização portuguesa, “formando na América tropical uma sociedade agrária na estrutura, escravocrata na técnica de exploração, híbrida de índio – mais tarde de negro – na composição” (FREIRE, 2006, p. 65).

Tanto as donatarias quanto as sesmarias foram extintas no Brasil. No século XVI, aboliram-se as capitanias na sua quase totalidade, após o alegado fracasso econômico¹⁶ da maioria delas, preservando-se apenas as de Pernambuco e de São Vicente. Essa última logo perdeu destaque em relação à produção açucareira do Nordeste. Assim, em 1548 o rei D. João III “ordenou tomar à sua conta para a fazer povoar como meio e coração de toda essa costa [...]” a “potentíssima capitania da Bahia” (AZEVEDO, 1996, p. 96), transformando-a em governadoria geral, e investiu o fidalgo Tomé de Souza no cargo de Governador Geral. Com

¹⁴ Antiga unidade brasileira de medida itinerária, equivalente a 3.000 braçadas, ou seja, 6.600 metros. (FERREIRA, 1999, p.1196).

¹⁵ Para melhor compreensão da estrutura desse regime jurídico ver: Gomes, 1978 e Souza, 2002.

¹⁶ A repetida ideia de fracasso econômico é questionável, pois as capitanias consolidaram a ocupação do território para Portugal, ainda que sem grande vantagem aos seus proprietários (TEXEIRA, 1978).

poder de anular as “doações e todo o nella contheudo enquanto forem contra o que se conthem nesta carta e nos ditos regimentos e provisões postas [...]” (RUY, 1996, p. 19). Mas, o fim real das donatarias deu-se em 1759, pelo Marques de Pombal, que extinguiu a hereditariedade daquelas restantes.

Já as sesmarias foram abolidas em 1820 após a chegada da Família Real ao Brasil, que passou a emitir as concessões de terras aos que demonstrassem lealdade ao rei (PEGURER, 2012)¹⁷. Assim, nos trinta anos subsequentes, entre o fim desse regime e a edição da Lei de Terras, proliferou em todo o território a ocupação da terra, na forma simples de posse, por parte de pequenas unidades de produção rural, contrariando os interesses dos grandes proprietários de terras, importante força econômica e política da época (ADAS, 2004).

Vale salientar que, no século XIX a economia brasileira estava lastreada na monocultura agrícola de exportação. Com destaque para a produção de café, seguida pelo algodão e, de forma menos importante, a cana de açúcar que eram dependentes de massiva força de trabalho (PRADO JÚNIOR, 1965). Nesse sentido, a possibilidade do acesso à terra por pequenos produtores rurais e/ou urbanos comprometeria o funcionamento daquele sistema econômico.

Nesse contexto, com a iminência da abolição da escravidão e a chegada dos imigrantes europeus para substituir essa força de trabalho que já se escasseava — sobretudo após a promulgação da Lei Eusébio de Queiroz, em 4 de setembro de 1850, proibindo o tráfico em pleno auge da cultura do café —, foi criada, naquele mesmo mês, a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, conhecida como a Lei de Terras, como um mecanismo que coibiu o acesso dos pobres aos meios de produção (BATTAGLIA, 1995; BRASIL, Lei nº 601/1850).

A referida Lei Imperial apresentou um considerável histórico de evolução, desde a sua edição até sua revogação, por completo em 2007¹⁸. O que denota sua importância para a manutenção da propriedade fundiária no Brasil, pois, conforme pode ser verificado no trecho abaixo, a referida Lei dispunha sobre:

¹⁷ Todavia, o regime de enfiteuse, base das sesmarias, não se extinguiu por completo e permanece, em parte, até o presente em algumas áreas da União, particularmente nas áreas da borda litorânea.

¹⁸ Ela foi inicialmente regulamentada pelo Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Mas, foi revogada, tacitamente, transcorridos mais de cem anos, pela Lei nº 4.505/1964, o Estatuto da Terra. E, formalmente, com a alteração do Art. 693 do Código Civil de 1916, pela Lei nº 5.827 de 23 de novembro de 1972. Contudo, sua completa revogação viria com a aprovação do PL 3999/00 de autoria do executivo na Câmara dos Deputados, mas apenas em 05 de junho 2007 foi aprovado, pela CCJ, o referido PL (BRASIL, PL 3.990/00).

as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara (BRASIL, Lei 601/1850).

Diversos autores defendem que, em termos práticos, a Lei de Terras representou o ingresso da terra na condição de mercadoria no Brasil (BATTAGLIA, 1995; ROLNIK, 1999; ADAS, 2004). Até então ela não era vendida, apenas doada e apossada, uma vez que, sem a força de trabalho a terra sozinha de pouco servia; era apenas um valor de uso. Outro aspecto da referida lei foi a criação do conceito jurídico de propriedade, separando o domínio público do privado, definido no Art. 10º dessa Lei.

Na sua regulamentação, dada pelo Decreto nº 1.318/1854, determinou-se que as terras que não fossem registradas nos livros das suas respectivas freguesias deveriam retornar ao Estado, como terra devoluta, ou seja, públicas. Impedindo a livre ocupação e apossamento das mesmas, numa estratégia de manter a mão de obra livre na condição de trabalhador rural e não como proprietário. Além disso, mesmo que houvesse a possibilidade de aquisição pelos pequenos produtores rurais, mediante compra, os critérios estabelecidos à época, tornavam-se impeditivo, pois foi estipulado que a venda das terras devolutas seriam realizadas em leilões públicos e mediante pagamento a vista, além de outros obstáculos, conforme descreve o Art. 14. da Lei de Terras.

Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes:

§ 1º A medição e divisão serão feitas, quando o permitirem as circunstancias locais, por linhas que corram de norte ao sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de 500 braças por lado demarcados convenientemente.

§ 2º Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço minimo, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras.

§ 3º A venda fóra da hasta publica será feita pelo preço que se ajustar, nunca abaixo do minimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o Tribunal do Thesouro Publico, [...] (Brasil, Lei 601/1850).

Nessa perspectiva, o Decreto Imperial nº 1.318 tratava da repartição geral das terras públicas. Nele se regulou as propriedades privadas (as sesmarias e posses), as terras devolutas e as suas dimensões. A partir da sua promulgação foram definidos os critérios técnicos e os agentes de demarcação das propriedades. Além da legitimidade destas, se considerou os títulos e o tempo de ocupação, os locais, os prazos e os valores de registros dos imóveis.

Ademais foram definidos quais seriam as autoridades competentes para conduzir os processos, fossem eles de reconhecimento de título, de desapropriação e de venda dos imóveis. Estabelecia, ainda, que fossem transformadas em terras devolutas todas as terras que não estivessem devidamente registradas, o que resultou, segundo Rolnik (1999), em perda de propriedade por parte dos pequenos produtores, sem condições financeiras para efetuar o registro de suas propriedades.

As atribuições descritas ficaram subordinadas às províncias, marcando o início da transferência da gestão das terras públicas e da tributação fundiária aos estados, posteriormente aos municípios, conforme os Art. 4º e 6º do Decreto:

Todas as ordens da Repartição Geral das Terras Publicas relativas á medição, divisão e descripção das terras devolutas nas Provincias; á sua conservação, venda e distribuição; á colonisação nacional e estrangeira serão assignadas pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negocios do Império, e dirigidas aos Presidênte das Provincias [...];
Haverá na Provincias huma Repartição Especial das Terras Públicas nella existentes. Esta Repartição será subordinada aos Presidentes das Provincias, e dirigida por hum Delegado do Diretor Geral das Terras Publicas; [...]. (Brasil, Decreto nº 1.318/1854)

Vale salientar que, apesar de não fazer distinção entre terra urbana e rural, essa legislação voltava-se à regulação das terras rurais, de suma importância pra a economia agroexportadora de então. Particularmente num momento em que a terra havia acabado de ingressar na categoria de mercadoria, ou seja, ela passou a possuir valor de troca, portanto tornou-se um ativo econômico gerador de renda e poder aos seus proprietários.

Quanto às terras e propriedades prediais urbanas, estas possuíam tratamento diferenciado. Primeiro porque já eram, de certa maneira, reguladas pelo Alvará de 27 de junho de 1808, que criou o imposto sobre a Décima Urbana¹⁹, estabelecendo o imposto da décima dos prédios urbanos, que mais tarde se converteria no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (BRASIL, Alvará de 27/06/1808). Segundo, porque os terrenos encontrados no entorno das cidades, ficaram livres do Registro Geral, formando um “rossio”²⁰, que, de acordo com Pegurer (2012), envolvia o perímetro urbano para fins de roças coletivas. Estes continuaram a ser doados pelas Câmaras Municipais, que possuíam o domínio das terras sob suas jurisdições, como foi o caso de boa parte das terras de Salvador, até a edição da lei de Reforma Urbana de 1968 (TEIXEIRA, 1978).

¹⁹ Décima dos Rendimentos dos Prédios Urbanos. Esse imposto foi criado após a chegada da família real com o intuito de capitalizar a coroa portuguesa (Brasil, Alvará/1808).

²⁰ Campo comum para o gado e para o recolhimento de lenha, um ‘*campo comunal*’, um ‘*bem comum*’ (Pegurer, 2012; Ruy, 1996).

Para recolher a Décima Urbana, foram criadas as Superintendências da Décima Urbana. A primeira no Rio de Janeiro e em seguida estendida às cidades, vilas e lugares notáveis, situados à beira-mar, onde existia Junta da Fazenda, composta por um Superintendente, dois *homens bons* (assim chamados), um nobre e outro do povo, dois carpinteiros um pedreiro e um fiscal (Brasil, Alvará de 27/06/1808). A importância dessa instituição devia-se ao caráter arrecadador da mesma. Elas foram o embrião das agências da Receita Federal (Leis do Brasil, 1808 *apud* BRASIL, Alvará de 27/06/1808). À presente pesquisa importa que o resultado concreto da instituição da Décima Urbana foi a definição do que constituiria o prédio urbano, pois o Alvará de criação definia, em seu Art. II, que os “predios urbanos serão reputados todos aquelles que, segundo as demarcações das Camaras respectivas, forem compreendidos nos limites das Cidades, Villas e Logares notaveis”. (BRASIL, Leis históricas). Essa definição é, portanto, útil para compreender os processos de parcelamento do solo urbano.

1.1.5 Legislação do Solo Urbano no Brasil

Conforme já visto, apenas após a década de 1960 a população brasileira tornou-se majoritariamente urbana. Com isso, é possível afirmar que o Brasil, apesar de ter cidades antigas, do século XVI, possui uma urbanização recente. Atualmente esse percentual chega a 84% dos efetivos demográficos nacionais (IBGE, 2012). A legislação sobre política urbana e, portanto, do parcelamento do seu solo, na sua quase totalidade, também é recente.

Assim, no período da colonização e o início do século XX a organização do espaço brasileiro e sua regulação eram voltadas para privilegiar e proteger sua estrutura rural, baseada na monocultura de exportação e lastreada no latifúndio, o mesmo não se aplica à contemporaneidade. Hoje, ao contrário, verifica-se a prevalência do modelo econômico urbano industrial, aumentando a pressão demográfica²¹ sobre o espaço citadino e incrementando a demanda pelo solo urbano e gera sua consequente mercantilização, sendo imperativo que os instrumentos regulatórios traduzam essa nova realidade. Entretanto, já havia no período colonial uma série de ordenanças urbanas, originadas na legislação portuguesa e que vigoraram até a proclamação da República (RUY,1996; ROLNIK1999). Elas estabeleciam desde a definição de cidades e dos espaços públicos até o detalhamento das edificações civis e religiosas. Todavia, é importante salientar, sem regular o parcelamento do espaço urbano.

²¹ Força exercida pelos efetivos demográficos sobre os recursos, sejam eles naturais ou sociais (SANTOS, 1996).

Assim, a evolução da legislação do espaço urbano foi sendo montada, primeiro entre o final do século XIX e início do XX, mas ainda com instrumentos concebidos à luz da realidade rural – a Constituição Federal de 1891 e o Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071), esse último inspirado no Código Napoleônico –, que, apesar de não avançarem para além da Lei de Terras e seu decreto regulador, reconheciam o direito inalienável da propriedade e o registro civil. Destacamos, ainda, que o Código Civil regulava sobre instituições do Brasil Colonial e Imperial, tais como direitos sobre a coisa alheia e suas particularidades: usufruto, enfiteuse e servidão, além da discussão original sobre solo criado (BRASIL, 1916, Arts. 572, 618 e 674). Ressaltamos, por fim, que o Estatuto da Cidade (EC) e o Novo Código Civil (CC) deram nova regulamentação a essas questões e extinguíram alguns desses instrumentos jurídicos, como veremos mais adiante.

De acordo com Rolnik (1999) e Bataglia (1995), essa realidade foi modificando-se na era Vargas (1930-1945), quando a Constituição de 1934 e os Decretos nº58/1937 e nº3.079/1938 passaram a dar um tratamento diferenciado à propriedade fundiária, introduzindo a possibilidade da sua desapropriação, no interesse e necessidade pública. E, também regulamentou o parcelamento e venda do solo urbano em lotes e para pagamento em prestações.

A década de 1960 marcou a afirmação, na legislação, da função social da propriedade fundiária²². Como o exemplo da Lei nº 4.504/1964, conhecida como o Estatuto da Terra, nos seus Arts. 2º e 12 (BRASIL, 1964), mas essa designação apareceu apenas como um princípio econômico, voltada basicamente para o espaço rural. Por sua vez, a Lei nº 4.591/1964 procurou regular os condomínios verticais (com solo criado) e as incorporações imobiliárias, e dispôs sobre a obrigatoriedade de registro em cartório destes, antes de serem oferecidos à venda.

Com a Constituição de 1967 foi definido, no Art. 157, a ordem econômica e social e a função social da propriedade, sem, contudo, explicar-lhe a sua natureza. Mas, foi o Decreto-lei nº 271/1967 que regulou as obrigações do loteador em relação à provisão de espaços públicos e infraestruturas nas áreas loteadas e também definiu, no Art. 8º, a permissão para concessão do uso do espaço aéreo sobre a superfície dos terrenos públicos e privados,

²² Já em relação à habitação popular, essa década também foi marcada pela criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, criados pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 e extintos por intermédio do Decreto Lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986.

tomadas em projeção vertical, importante para a verticalização crescente das cidades brasileiras.

Nos anos de 1970, destacaram-se as discussões referentes ao solo criado e as tentativas de estabelecer sua institucionalização, em 1977, pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana²³, sobretudo após o Congresso realizado na cidade paulista de Embu, em 1976, de onde saiu um documento que marcou essas discussões: a Carta do Embu (ROLNIK, 2002). Todavia, esse instituto jurídico só se consolidaria, em escala nacional, mais tarde, com a promulgação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulou na seção VIII, Arts. 21 ao 23, sobre o direito de superfície e na seção IX, sobre o direito de construir, Art. 28 ao 31, regulamentando a relação entre o direito de propriedade e o direito de construir, aplicados à cidade.

O destaque desses instrumentos jurídicos deve-se à importância regulatória deles na produção do *solo criado*, promotor de verticalização e potencialização do espaço urbano, além da emissão de títulos mobiliários de alienação livre no mercado. É, assim, um instrumento fundamental aos agentes privados, ao mesmo tempo em que é indispensável aos órgãos públicos no ordenamento do seu uso. Esses instrumentos aparecem sob a forma de OODC, TRANSCON e Operações Urbanas Consorciadas (OU)²⁴. Mas, quanto ao parcelamento do solo especificamente, sua definição se deu com a edição da Lei nº 6.766/1979, estabelecendo uma política sobre sua divisão e a sua infraestrutura básica, mediante loteamentos ou desmembramento. Também definiu a sua liberação pelos municípios com a previsão destes em planos diretores.

Com o advento da Nova República, em 1985, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi considerada um marco para a questão urbana no Brasil, pois estabeleceu um capítulo específico sobre a política urbana, o Capítulo II do Título IV. Tal política foi definida nos Arts. 182 e 183, nos quais se estabeleceu que o desenvolvimento urbano fosse executado pelos municípios e a estes caberiam a tributação sobre o solo, Art. 30 - VIII, ordenando também o desenvolvimento das funções social da cidade; da elaboração de planos diretores, como instrumento de desenvolvimento e expansão urbana; da possibilidade de desapropriação e do usucapião urbano (BRASIL, 1988). Mas, esses instrumentos só foram regulamentados em 2001 pelo Estatuto da Cidade, a Lei 10.257/2001.

²³ Organismo interministerial criado pelo Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974 (BRASIL, 1974).

²⁴ Abordaremos de forma mais detalhada esses instrumentos no capítulo 4.

Nos anos 1990, a edição da Lei nº 9.785, que alterou a Lei nº 6.766/1979 sobre o parcelamento do solo urbano, determinou que estes devessem seguir os índices urbanísticos definidos pelo Art. 3º, nos incisos § 4º, § 5º e § 6º que tratavam do lote, da infraestrutura e do parcelamento em Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS), definindo seus índices urbanísticos mínimos, além de estabelecer que as áreas de circulação e a implantação dos equipamentos deveriam ser proporcionais à densidade de ocupação, previstas em plano diretor. Porém, a Lei de 1999 foi alterada, em 2004, pela Lei nº 10.932/2004, em relação às reservas das áreas não edificáveis, passando essas a corresponderem também às margens de águas correntes, margens de vias, entre outras áreas.

A atualização do Código Civil se deu nos anos 2000, pela Lei nº 10.406/2002, oitenta e seis anos após a edição anterior. Nele definiram-se, entre muitas questões, os bens privados e públicos e se extinguiu os instrumentos jurídicos já em desacordo com a dinâmica societária urbana contemporânea. Assim, para este estudo nos interessa, particularmente, a regulação dada sobre os bens imóveis, Art. 79 e 80, que define como natureza do solo tudo que nele se lhe incorporar, natural ou artificialmente. Define também os bens públicos, cuja identificação destes e suas funções foram definidos nos Art. 98 ao 103 (BRASIL,2002).

Além da edição do Novo Código Civil e do Estatuto da Cidade, entre os anos 2000 e 2011 atualizou-se os instrumentos de parcelamento do solo e de regularização fundiária em assentamentos urbanos, sobretudo após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Lei nº 11.977/2009, cujos princípios originais fundamentavam-se na tentativa de materializar a função social da cidade e dar respostas às questões referentes ao déficit habitacional, exigindo uma atuação mais propositiva de estados e municípios no cumprimento do princípio da função social da cidade e da propriedade. Todavia, seu foco voltou-se ao viés econômico, financeirizando o setor da habitação popular e atendendo à lógica do mercado.

1.1.6 A Função Social da Propriedade Fundiária no Brasil

No Brasil, a função social da propriedade privada é um estatuto que caracteriza a regulação da propriedade de terras como um direito-dever. Se por um lado é reconhecida a utilidade das terras como bens de interesse comum a todos os habitantes, de outro lado, reconhece também o direito de propriedade, com as limitações legais impostas. Mas, se hoje é, de certa forma, pacífico esse entendimento jurídico, é porque tal conceito passou por uma evolução histórica e necessita ainda de avanços, até tornar-se um promotor de justiça social e

do direito à cidade. Diante do exposto, faz-se necessário apresentar a evolução desse conceito no Brasil.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 reconheceu a propriedade como inviolável e sagrada e o Código Civil Francês de 1804 (o Código Napoleônico) fez dela um “direito de dispor das coisas de forma absoluta, desde que não se faça delas um uso proibido pelas leis” (BOBBIO, 1995, p. 1034), consolidando o direito de usar, fruir e dispor das coisas, mas resguardando a possibilidade de desapropriação; submetendo-as ao interesse público. Portanto, tornou-se também um direito-dever. A exemplo do que ficou definido, de forma mais precisa, na Constituição da Alemanha de 1919, Constituição de Weimar, determinando que a propriedade obriga e seu uso e exercício deve, ao mesmo tempo, representar uma função no interesse social (Bobbio, 1995).

Tais concepções só ecoaram na legislação brasileira a partir das Constituições de 1934, 1937 e de 1946, e indiretamente no Código Civil de 1916, ao restringirem o direito de propriedade em relação ao interesse social ou coletivo. A expressão função social apareceu, textualmente, em 1964 no Estatuto da Terra – que se apresentava como uma solução “*democrática*” aos conflitos pela posse da terra, estabelecendo, no seu Art.1º, o conceito de Reforma Agrária – e na Constituição em 1967; ao estabelecer que a propriedade atenderá à sua função social como um princípio de ordem econômica. Todavia, não foi dada clara definição no que tal função se constituiria. Esse esclarecimento veio na Constituição Federal (CF) de 1988, referindo-se tanto à propriedade fundiária rural quanto à urbana.

A nova Carta Magna tratou especificamente da função social das cidades como um todo no Art. 182, definindo ser a “política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, [...], tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e, no § 2º, determina que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, CF/1988), reafirmadas no Estatuto da Cidade. E, voltando a ser recuperado e ampliado no atual Código Civil (CC), Lei nº 10.406/2002 nos Art. 1.228 e o 1.229, que tratam especificamente do uso sobre a propriedade do solo (BRASIL, 2002).

Contudo, mesmo com a sedimentação na legislação urbana do conceito de função social da propriedade e os demais avanços promovidos com os novos instrumentos legais sobre o solo urbano, voltados à mitigação dos efeitos nocivos da rápida urbanização brasileira,

estes ainda não foram suficientes para reverter séculos de desigualdade social e promover o pleno direito à cidade apenas por meio da regulação. Particularmente, porque a propriedade privada é a base do modo de produção capitalista e, assim, o princípio de função social não destitui a propriedade, nem a socializa.

O Quadro 1. abaixo apresenta uma síntese da evolução da legislação sobre o parcelamento do solo, seus instrumentos e efeitos legais²⁵. Nele, é possível verificar que apenas a partir do final dos anos de 1940, com a Constituição Federal de 1946, a propriedade foi caracterizada como um direito-dever, devendo exercer função social. Porém, de forma pouco precisa. Foi somente no final dos anos de 1980, com a edição da Constituição Cidadã, que os avanços sobre a política urbana se fizeram mais concretos e foi regulamentada posteriormente pelo Estatuto da Cidade, numa forma de tentar contemplar as demandas históricas por reforma urbana.

PERÍODO/ANO	INSTRUMENTO	EFEITOS LEGAIS	
COLONIAL	1532	Alvará de Lembrança	Cria as Donatarias
	1534	Cartas de Doações	Distribui as Donatarias ou Capitania Hereditárias.
	1548	Anulação das Capitania	Institui a Governadoria Geral e desapropria a Capitania da Bahia.
	1759	---	Extinção da hereditariedade das Capitania pelo Marques de Pombal.
	1808	Décima Urbana	Define os prédios urbanos para fins de tributação da Décima Urbana.
IMPERIAL	1822	----	Suspensão da concessão de sesmarias
	1824	Constituição Imperial	Reafirma o direito inviolável da propriedade no Art. 179.
	1843	Projeto de Lei nº 94 de 10/06/1843	Projeto Lei de divisão de terras que buscava principalmente: resguardar a propriedade e o monopólio sobre o solo, regular as sesmarias sem cultivo e criar imposto sobre a terra.
	1850	Lei nº 601.	Lei de Terras. Define as terras devolutas do país – a terra é transformada em mercadoria e separa propriedade privada da pública.
	1854	Decreto Lei nº 1.318	Regulamenta a Lei de Terras, estabelecendo os critérios e os agentes de regularização fundiária.

Quadro 1- Evolução da legislação sobre parcelamentos do solo urbano no Brasil.

Elaboração: A autora.

Fonte: Brasil,vários; Pesquisa da Tese.

²⁵ Diversos autores serviram de fonte para a elaboração deste quadro: Evolução das políticas de terras no Brasil. Podemos destacar: Maricato (1996); Rolnik (1999); Gordilho-Souza (2008); Roa (2009) e Pegurer (2012).

(continuação)

PERÍODO/ANO	INSTRUMENTO	EFEITOS LEGAIS	
REPUBLICANO	1891	Constituição Federal	Garante o direito de propriedade e passa aos municípios a competência da tributação imobiliária.
	1916	Lei nº 3.071	Código Civil. Inspirado Código Civil Francês, Código Napoleônico, define as questões dos direitos civis: de registro civil e sobre a propriedade e dos direitos sobre as coisas alheias.
	1934	Constituição Federal	Define a desapropriação de terra por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização.
	1937	Decreto Lei nº 58	Dispõe sobre loteamentos rurais e urbanos, obrigando o registro, em cartório, de memorial, planta e plano aprovado pelo município.
	1938	Decreto Lei nº 3.079	Regula e altera o Decreto nº 58, sobre o parcelamento do solo urbano.
	1946	Constituição Federal	Determina a função social da propriedade, passando a ser um direito-dever.
	1962	Lei nº 4132	Define os casos de desapropriação por interesse social.
	1964	Lei nº 4.380; Lei nº 4.504; Lei nº 4.591	Criação do BNH e SFH; Estatuto de Terra, que define “Reforma Agrária” e reafirma a função social da propriedade, mas como um princípio econômico; Dispõe sobre os condomínios em edificações e as incorporações imobiliárias.
	1966	Lei nº 5.107	Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
	1967	Decreto nº 271	Define os loteamentos urbanos, regulando as obrigações do loteador para com as infraestruturas e da concessão do espaço aéreo, tomado em projeção vertical.
	1969	Decreto nº 759	Criação da Caixa Econômica Federal.
	1972	Lei nº 5.827	Nova redação ao Art. 693 do Código Civil, assegurando o resgate de todos os aforamentos, mediante pagamento de laudêmio.
	1973	Lei nº 14/1973	Criação das Regiões Metropolitanas (RM).
	1974	Decreto nº 74.156	Criou a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana e definiu suas competências.
	1979	Lei nº 6.766	Dispôs sobre o parcelamento do solo urbano por intermédio de loteamentos ou desmembramentos.
	1986	Decreto nº 2.291	Extinção do BNH, por incorporação à Caixa Econômica Federal.
	1988	Constituição Federal	Institui a Política Urbana e define função social da propriedade.
	1989	Lei nº 7.839	Nova redação à Lei do FGTS.
	1993	Lei nº 8.668	Constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário.
	1997	Lei nº 9.514	Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel.
1999	Lei nº 9.785	Altera a regulação do parcelamento do solo em loteamentos.	
2001	Lei nº 10.257; MP nº 2.220	Estatuto da Cidade. Regula as diretrizes da política urbana; Legitima a concessão em imóveis públicos.	
2002	Lei nº 10.406	Novo Código Civil.	
2003	Lei nº 10.683	Cria o Ministério das Cidades e institui o Conselho das Cidades.	
2004	Lei nº 10.932;	Altera a regulação do parcelamento do solo (loteamentos).	
2007	Lei nº 11.491	Institui o Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS)	
2009	Lei nº 11.977	Institui o Programa Minha Casa Minha Vida e regularização fundiária em assentamentos urbanos.	
2010	MP nº 514	Altera a Lei nº 11.977 que dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.	

Quadro 1- Evolução da legislação sobre parcelamentos do solo urbano no Brasil.

Elaboração: A autora.

Fonte: Brasil, vários; Pesquisa da Tese.

1.2 A RENDA FUNDIÁRIA URBANA

No jogo do mercado, indiferente ao planejamento urbano e ao urbanismo desejado pelos habitantes da cidade, o solo, os edifícios e as casas são bens (imóveis), portanto mercadorias; objetos com valor de troca (CARLOS, 1994; SAMPAIO, 2002). Com isso, é possível afirmar que o capital tem sua forma de valor também atrelado à localização no espaço. Neste sentido, a teoria econômica marxista explica que, o preço do solo, que consiste em renda capitalizada, se eleva com a incorporação do capital fixo ao solo. É, portanto, um instrumento fundamental na organização espacial das metrópoles contemporâneas. A cidade do Salvador-BA não foge a esse padrão, pois o uso do seu espaço urbano está cada vez mais voltado à supremacia das relações econômicas, consolidando a cidade e o espaço urbano como um produto e não como o que deveria ser, uma obra (LEFEBVRE, 1991).

1.2.1 Gênese e Diferentes Olhares

Para compreender os mecanismos de apropriação das mais-valias fundiárias urbanas, é imperativo investigar as questões ligadas à renda fundiária²⁶, sobretudo a urbana, verificando se esta ainda é uma categoria de análise válida ao entendimento dos processos urbanos contemporâneos, ou se já está superada e foi “sepultada” por outras categorias (como localização espacial) e, portanto, nada mais acrescenta aos estudos urbanos.

Nesse sentido, a proposta de revisar tal categoria deve-se à necessidade de reunir e produzir sustentações teóricas imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos da presente tese, **i.e.** à necessidade de explicar como uma associação de interesses de diferentes agentes, tais como proprietários de terras, incorporadores imobiliários e outros empreendedores privados, além da ação do Estado, produziu escassez do espaço urbano, valorizou e se apropriou da valorização (*mais-valia*) espacial resultante em diversas áreas na cidade do Salvador, refletindo o que acontece nas sociedades capitalistas avançadas; pois como nos orienta Harvey: “Cuando la teoría se convierte en práctica a través de su uso, entonces y sólo entonces se puede decir que realmente ha sido verificada” (1977, p.5), ou como afirmou Carvalho, em palestra realizada no PPGAU/UFBA, em 19/05/2009: “nada como uma boa teoria, pois ela desvela realidade” (CARVALHO, 2009)

²⁶ Comumente denominada: renda da terra, renda territorial ou renda do solo.

A fim de permitir a compreensão das bases conceituais sobre renda fundiária, particularmente sua utilização para explicar a renda fundiária urbana como uma categoria válida, o presente estudo parte da aceitação desta tal como é defendida por Marx: como algo que se paga ao proprietário de uma parte da terra pela posse e uso da mesma. Ou ainda, “enquanto parte da mais-valia produzida pelo capital cabe ao proprietário da terra” (MARX, 2008, p.823). Assim sendo, para Marx a renda será a forma econômica das relações de classe com a terra (BOTTOMORE, 1988; TOPALOV, 1984), categoria esta que reflete a realidade e é útil para entendê-la, ilustrando as relações do capital materializadas no espaço.

Esta definição não é suficiente à presente pesquisa, tendo em vista as teses que apontam que a terra não é mercadoria, portanto, não é produto do trabalho, ou ao menos não é produto do trabalho privado, quer dizer, do capital. Em verdade, para alguns autores ela só valeria como valor de uso. E, na venda da terra, o que se vende é um título de propriedade, não uma mercadoria. Mas, conforme já apresentamos, justamente por a terra, ou nesse caso o solo urbano²⁷, apresentar valor de troca e assim caracterizar-se como mercadoria; mesmo sendo de um tipo bastante *sui generis*; um bem composto; um valor que se valoriza e por permanecer atual o princípio de remuneração pelo seu uso, que produz renda do solo, é imperativo investigá-la. Pois, conforme defende Botelho (2008), tais estudos podem oferecer a possibilidade de investigar fenômenos importantes como hierarquização do uso do solo, o papel do setor imobiliário na apropriação de mais-valias fundiária urbana, entre outros.

Diante desses imperativos, repetimos, essa revisão teórica é feita para sustentar o uso da categoria e alcançar o entendimento sobre como se dá a elaboração da renda fundiária e apropriação da mais-valia fundiária urbana na cidade do Salvador; um dos objetivos centrais desta tese. Sem perdermos de vista o conselho que nos oferece Souza (1994, p.154), ao afirmar que, “esta é uma discussão polêmica e que pode redundar em diversos pontos de vista”.

Os precursores da discussão sobre a renda fundiária são os autores fisiocratas do século XVIII, fundadores da moderna economia, como François Quesnay (1694 – 1774), que

²⁷ Mesmo tratando-se de um conceito polissêmico, a opção aqui foi usar a expressão solo em referência à cidade (o urbano) e não terra. Essa opção se explica por tratar de questões para além das potencialidades naturais da terra como: fertilidade, oferta de água e topografia; próprias da terra rural. E, particularmente, em razão do Solo Criado, que representa uma forma de ampliar o uso do lote e valorizar o terreno, bem como, possuir legislação específica para o seu uso urbano. Vale lembrar que a expressão solo é usada na Geologia para designar o “produto final do intemperismo das rochas, caso as condições físicas, químicas e biológicas permitam o desenvolvimento da vida [...]” (LEINZ; AMARAL, 1980, p.65). Ressaltamos que essa opção não é produto de consenso na literatura, pois autores como Lojkine (1981) preferem a expressão terra, pelas mesmas razões.

viam a agricultura como única atividade capaz de gerar excedente. Para eles, a renda fundiária constituía-se no cerne de suas teorias, girando em torno da produção e do conceito de produto líquido, em detrimento da circulação. Adotavam uma visão naturalista do valor ao afirmar, que só a natureza, por intermédio da agricultura, é capaz de produzir uma renda líquida²⁸, enquanto na atividade manufatureira ocorreria, tão somente, a transferência ao produto do valor das matérias primas e do trabalho empregado (CORAZZA; MARTINELLI JR, 2002; MARX, 2008).

Após os fisiocratas, e até simultaneamente a estes, dedicaram-se a esse tema os economistas políticos clássicos, tais como Adam Smith (1723–1790); James Anderson (1738–1808); Thomas Malthus (1766–1834); David Ricardo (1772–1823); Jonh Stuart Mill (1806–1876); Alfred Marshall (1842–1924), entre outros, formando a corrente ortodoxa da economia. Além do mais notável crítico da Economia Política Clássica: Karl Marx (1818 – 1883).

É importante ressaltar que esses autores teorizaram fundamentalmente sobre o solo agrícola, sendo esses seus limites conceituais históricos; não avançando sobre o urbano, apenas abordando-o tangencialmente. Tarefa realizada pelos autores contemporâneos, que por sua vez partiram das bases teóricas fornecidas pelos clássicos. Portanto, foi no século XX que inúmeros autores debruçaram-se sobre o tema, particularmente na segunda metade deste. Destacando-se os neomarxistas da conhecida *Escola Francesa de Sociologia Urbana* a exemplo de Jean Lojkine (1971); Alain Lipietz (1974); Christian Topalov (1979); Henri Lefebvre (1968 e 1974) e David Harvey (1980). Destaca-se ainda, recentemente, a produção de Samuel Jaramillo González (2009)²⁹.

Também no Brasil, muitos autores escreveram sobre o tema. É possível citar os trabalhos de Paul Singer (1979 e 1985); Suelly Gonzáles (1985); Nelson Baltrusis (2006); Adriano Botelho (2007 e 2008) e de Óscar A. Afonso Roa (2009). Estes, certamente não foram os únicos a dedicarem-se à temática. Todavia, diante da quantidade e variedade de trabalhos, realizar um completo levantamento das obras fugiria aos limites da presente tese e incorreria em tautologia³⁰. Nesse sentido, a revisão seguirá a seguinte ordem: primeiro os

²⁸ Certa quantidade de produto além das necessidades do produtor.

²⁹ No âmbito do Lincol Institute of Land Policy.

³⁰ Também abordaram sistematicamente essa temática, em suas obras, os economistas: Pedro Abramo (2001; 2007); Angela Maria Franco (1983); Martim Smolka (1987; 2003) e Fernando Pedrão (2002). Esses autores foram, por várias vezes, referências para os autores apresentados nesta pesquisa.

precursores dos séculos XVIII e XIX, para averiguar se, a partir de suas contribuições, é possível apresentar e acrescentar alguns esclarecimentos novos aos debates contemporâneos e aplicá-los à realidade local; seguido dos autores da *Escola Francesa de Sociologia Urbana*, verificando como se deu a adequação de teses concebidas para a realidade rural ao estudo do urbano contemporâneo; logo depois a contribuição dos que pensaram essa temática no Brasil e, por fim, apresentar as constatações alcançadas, de forma exploratória, para a cidade do Salvador.

1.2.2 Um Olhar Sobre os Clássicos

Na escola clássica da Economia Política, Adam Smith é reconhecido por ter ampliado o conceito fisiocrata do excedente ou produto líquido; pela introdução da categoria lucro, como dedução do produto do trabalho e pelo seu conceito de riqueza, sendo este “o produto anual da terra e do trabalho” (apud MALTHUS, 1996, p.31) e por destacar que a renda fundiária advém de monopólio, pois representa um preço pago pela existência da propriedade privada, não representando uma forma de juro ou lucro correspondente ao capital empregado pelo proprietário nas benfeitorias. Para Smith, portanto, a renda da terra consistiria em um excedente imerecido. Sua noção de riqueza, contudo, foi criticada por Malthus, ao considerá-la insuficiente³¹.

Algumas considerações de Smith permanecem relevantes, a exemplo das ideias de preço suficiente ou de custo. Ele afirma que só será possível levar ao mercado os produtos da terra que atingirem preço suficiente para remunerar o capital e pagar os lucros (Lenz, 2008), sendo essa a concepção de *medida real do valor*. Para Adam Smith, a renda da terra entra na composição do preço da mercadoria de forma diferente do salário e do lucro. Salário e lucro alto ou baixo são causas do preço. Enquanto renda alta ou baixa seria resultado do preço. Como a maioria dos trabalhadores agrícolas não possuía (nem possui) terras, eles acabavam se submetendo ao capitalista arrendatário, que o empregava e lhe adiantava capital, para recebê-lo de volta. Adicionada de uma parcela que deduz do trabalho excedente do cultivador. Assim, *a renda do solo é vista como a parcela do excedente paga ao proprietário e a parcela apropriada pelo arrendatário capitalista.*

³¹ Na visão de Malthus, a análise de Smith incluiria os produtos inúteis da terra. Enquanto para o seu crítico seria: “aqueles objetos materiais que são necessários, úteis ou agradáveis à humanidade” (MALTHUS, 1996, p. 32).

O próximo autor considerado é reconhecido como um dos fundadores e o maior representante da escola clássica da Economia Política inglesa, David Ricardo. É tido como o criador da Teoria da Renda da Terra. Entretanto, afirmava que este não era um estudo inédito seu. Em seus dois renomados trabalhos: Ensaio sobre a influência de um baixo preço do trigo e os lucros do capital (1815) e Princípios de Economia Política e Tributação, publicados entre 1817 e 1821, encontram-se estruturadas as suas ideias sobre a renda fundiária. Vale destacar que, Thomas Malthus, serviu de referência a Ricardo para definir renda, após ter tido acesso às ideias do primeiro, que defendia renda da terra como uma

[...] parcela do produto total que fica para o proprietário da terra depois de pagas todas as despesas de qualquer tipo, referentes ao seu cultivo, inclusive os lucros do capital empregado, estimados segundo a taxa usual e ordinária de lucro do capital agrícola no período considerado. (MALTHUS, 1996, p.81).

Assim, para Ricardo a renda da terra representa “porção do produto da terra pago ao proprietário da mesma pelo uso das forças indestrutíveis do solo” (1982, p.65). Tal conceituação era usada para tratar do solo rural, onde ele defendia que no caso de ocorrência ilimitada de terras com as mesmas qualidades (uniformidade), o uso destas não custaria nada, “a não ser que possuíssem particulares vantagens de localização” (p. 66). Portanto, a renda é paga pelo uso que se dá, basicamente, porque ela não é uniforme.

Esta é a base do que será chamado teoricamente de Renda Diferencial (RD). Dessa forma, para Ricardo a renda da terra é obtida por critérios técnicos, determinado pela existência de diversos graus de fertilidade. Constituindo-se em uma dedução do produto total na parte líquida recebida pelo proprietário. Lenz (1992) explica que esse autor associava a evolução das taxas de lucro à determinação da renda fundiária, melhor dizendo, esta seria uma porção dos lucros obtidos da terra e que a taxa de lucro geral era regulada pela taxa de lucro agrícola. Mas, advertia que era um erro pensar que a terra, por produzir renda, possuísse vantagens em relação às outras fontes de produção, tal como defendiam os fisiocratas. Mais uma vez, Maria Heloisa Lenz esclarece as posições de Ricardo sobre a questão do valor em relação à renda, destacando que na visão daquele autor,

[...] o valor de troca de todos os bens, quer manufaturados, quer se constituam no produto da terra, é sempre regulado não pela menor quantidade de trabalho necessário para sua produção em circunstâncias altamente favoráveis, mas pela maior quantidade de trabalho utilizado pelos que produzem em condições mais desfavoráveis. Desse modo, a melhor terra continuaria dar a mesma produção com o mesmo trabalho, mas o valor desta aumentaria em consequência dos rendimentos obtidos por agricultores que empregam trabalho e capital em terrenos menos férteis. (LENZ, 1992, p. 33).

Portanto, na medida em que a produção nas terras menos férteis regula o valor das mercadorias, e como essas demandam maior quantidade de trabalho, elas acabam causando o aumento de toda produção, criando um valor maior para as terras férteis em relação às menos férteis. O que é apropriado pelo proprietário.

Nessa perspectiva, infere-se que, para Ricardo, se a terra fosse abundante, fértil e uniforme ela não produziria renda. Fato contestado posteriormente com os argumentos sobre renda absoluta (RA). É interessante destacar que Souza (1994, p.156) dialoga com as teses de Ricardo, aplicando-as ao solo urbano ao analisar os processos de produção espacial na metrópole de São Paulo; quando considera a valorização da “*melhor terra*” para a produção, a partir da “*pior terra*”. Por fim, é consenso que o esforço de David Ricardo ao empreender análises da renda foi para compreender sua relação com a dinâmica do capitalismo.

Ainda continuando na Escola Clássica da Economia Política, apresentamos as análises sobre Thomas Robert Malthus³², talvez o mais polêmico destes. Esse autor afirmava que a ciência da Economia Política era aplicável a todas as questões básicas da vida humana. Em *Princípios de Economia Política e considerações sobre a sua aplicação prática*, de 1819, constam suas análises sobre renda fundiária ou renda da terra. Elas estão presentes no capítulo III da referida obra, intitulado de “*A Renda da Terra*”. Nele, mostrou-se um crítico de Adam Smith e um admirador de David Ricardo.

Embora Thomas Malthus admitisse a pertinência de algumas das teses de Smith, ele não concordava com a ideia de que, “toda terra que produz alimentos deve necessariamente produzir renda (p.81).” E argumentava, em contrário, ser “uma verdade universal o fato de que toda terra apropriada sempre proporcione renda, seja ela cultivada ou não (grifo nosso)” (MALTHUS, 1996, p. 82). Esse pensamento já constituía a base teórica da renda absoluta. Assim, o referido autor define renda da terra como a

parcela do produto total que fica para o proprietário da terra depois de pagas todas as despesas, de qualquer tipo, referentes a seu cultivo, inclusive os lucros do capital empregado, estimados segundo a taxa usual e ordinária de lucro do capital agrícola do período considerado. [...].

³² De acordo com Golvêas (1996) Thomas Malthus era um pessimista quanto à possibilidade humana de alcançar a felicidade. Mas, vale destacar que ele escreveu no contexto da Revolução industrial, quando as tecnologias aplicadas ao campo eram insuficientes para produzir alimentos suficientes para a crescente população das cidades, sendo essas as condições basilares para seu *Ensaio sobre a População*; com suas teses antinatalistas e sua defesa do rígido controle político da economia resultante do seu pessimismo.

Visto que a renda é o excedente do preço sobre o que é necessário para pagar os salários do trabalho e os lucros do capital empregados no cultivo da terra, [...]. (MALTHUS, 1996, p. 81).

Malthus antagonizava com seus antecessores, na análise da renda fundiária ou da terra, pelo fato de as ideias daqueles basearem-se, essencialmente, em renda de monopólio. Afirmando que eles consideravam “essas rendas inteiramente disponíveis como excedentes do preço sobre o custo da produção que distingue um monopólio comum” (1996, p. 82). Mas, mesmo assumindo que algumas características da renda da terra têm grande afinidade com o monopólio natural, esse argumento não seria suficiente para explicar a renda. Portanto, para Malthus, deveria somar-se ao princípio do monopólio a discussão da causa e dos efeitos dos preços, sendo a renda da terra um componente do preço. Com isso, afirmava que

[...] a própria superfície da Terra é limitada e não pode ser aumentada devido às necessidades humanas (grifo nosso). A desigualdade do solo ocasiona, [...], uma escassez relativa de boas terras; não há dúvidas de que essa escassez é uma das causas da renda propriamente dita. Por causa disto, talvez o termo monopólio parcial possa aplicar-se a ela com bastante propriedade. Mas apenas a escassez da terra, aqui admitida, não é de modo algum, suficiente para produzir os efeitos observados. Uma investigação mais precisa sobre a questão mostra-nos quão diferente é o alto preço dos produtos agrícolas, em sua natureza e origem nas leis que o governam, do alto preço de monopólio comum. (MALTHUS, 1996, p. 84).

Malthus (1996) apontava três causas do excedente do preço dos produtos agrícolas sobre os custos de produção, relativos à terra rural. A saber: *i.* a capacidade da terra em produzir os bens necessários à vida, em quantidade maior que a necessária à manutenção das pessoas que nela trabalham; *ii.* as demandas criadas pelos bens produzidos na terra, ou seja, sua capacidade de criar suas próprias demandas de maneira proporcional e, por fim, *iii.* a escassez relativa de terras férteis, tanto naturais como artificiais. Nesse sentido, Lenz (2008) sintetizou os três elementos malthusianos de explicação do elevado preço dos produtos agrícola como a qualidade da terra em si; o caráter peculiar do seu produto e a escassez relativa de terras férteis (habilitadas). É importante salientar que Malthus, ao debater as teses de Smith e de Ricardo, analisou a contribuição da renda como componente do preço (seja o natural ou o necessário) das mercadorias, particularmente as agrícolas. Como, por exemplo, suas considerações sobre o fato de que a renda da terra

[...] entra na matéria-prima de quase todas as manufaturas ou quase todos os capitais, tanto fixo quanto circulante, o adiantamento necessário para pagá-la afetará grandemente a quantidade de capital empregado. Combinados à variedade quase infinita que deve ocorrer em seus prazos, esses adiantamentos afetarão a parte do preço que se converte em lucros (MALTHUS, 1996, p.64).

Das discussões realizadas por Smith, Ricardo e Malthus, importa para o presente estudo, focado no espaço urbano, sobretudo as constituições e os debates dos conceitos de renda absoluta, renda de monopólio e renda diferencial. Esses conceitos foram tratados e ampliados por Marx que, ao questionar a renda diferencial de Ricardo e no interesse em comprovar a existência da renda absoluta, dedicou-se a esclarecer as diferenças conceituais entre valor e preço de produção, bem como analisou o nivelamento da taxa de lucro média (Lenz, 1992). É importante salientar que os autores contemporâneos procuraram, justamente, verificar a aplicabilidade desses conceitos ao solo urbano, à realidade urbana. Como será exposto mais adiante.

Quanto às análises de Marx sobre renda fundiária, observa-se que estas podem ser encontradas em algumas de suas obras. Entretanto, elas concentram-se no Livro Terceiro de *O Capital* — O processo global da produção capitalista—, no volume VI denominado de Conversão do lucro suplementar em renda fundiária³³. Nele, o autor alerta que “a análise da propriedade fundiária, em suas diversas formas históricas, ultrapassa os limites dessa obra” (MARX, 2008, p.823). E só trataria dela “enquanto parte da mais-valia produzida pelo capital cabe ao proprietário da terra” (p.823). Assim, é justamente essa relação da apropriação da mais-valia fundiária que a presente pesquisa procura investigar, para a cidade do Salvador – Bahia, entre outras questões.

Sobre a aplicação do conceito das relações do capital com a terra, Marx (2008), ao analisar os obstáculos à racionalização da agricultura, mostrava que os arrendatários evitavam melhorar as terras arrendadas porque não esperavam reembolso pelas melhorias efetuadas. Suas afirmações baseavam-se no resgate de autores como James Anderson (1739-1808)³⁴ em 1797 e nos adversários do regime de propriedade fundiária vigente na Inglaterra, a exemplo de A. A. Walton que, em 1865, no seu “*History of the landed tenures of Great Britain and Ireland*, dizia:

Os arrendatários em geral sabem tão bem quanto os proprietários de terra e seus administradores [...] que drenar, adubar com abundância e amansar bem a terra, empregando-se ao mesmo tempo mais trabalho [...], produzem maravilhosos resultados, melhorando o solo e acrescendo a produção. Mas tudo isso exige despesas consideráveis e os arrendatários também sabem, e muito bem, que por mais que melhorem a terra ou aumentem o valor dela, quem a longo prazo tira a vantagem

³³ Esse livro foi publicado por Engels, que reuniu diversos manuscritos após a morte de Marx. Conforme ele próprio afirma no prefácio que escreveu em 1894 (MARX, 2008).

³⁴ Um arrendatário agrícola que publicou em 1797: *Essay relating to agricultural and rural affairs* (LENZ, 2008), considerado por Marx como o “verdadeiro descobridor da moderna teoria da renda (MARX, 2008, p. 829).

principal em rendas aumentadas e valor acrescido do solo é o proprietário (grifo nosso). São bastante sagazes para perceber o que aqueles oradores (proprietário das terras) têm o hábito de esquecer – o fato de a parte de leão de todas as melhorias feitas pelo arrendatário acabam sempre indo parar no bolso do proprietário das terras.

[...] Por mais que sejam feitas pelo arrendatário anterior as melhorias da área arrendada, seu sucessor verá sempre o proprietário aumentar a renda na proporção do valor acrescido do solo em virtude dessas melhorias (*apud* Marx, 2008, p. 830).⁷

As considerações sobre renda fundiária e sua relação com o MPC também podem ser encontradas em vários trabalhos, inclusive anteriores ao *O Capital*, particularmente nos *Manuscritos Econômico-Filosóficos*³⁵. Nesse trabalho, citando Smith, Marx afirma: “Os senhores de terras, como todos os homens, gostam de recolher onde não semearam e exigem mesmo uma renda pelo produto natural da terra” (*apud* MARX, 1989, p.139). Com isso, verifica-se que já nos primeiros trabalhos alertava para o fato de a renda da terra ser “estabelecida pela luta entre o rendeiro e o proprietário fundiário”, pois o proprietário, ao estipular os termos de arrendamento, deixa ao rendeiro apenas o suficiente para repor o capital que fornece seus insumos e pagamento de trabalho. Destaca que, das classes produtivas, a do proprietário fundiário seria “aquela a quem o rendimento não custa nem trabalho nem cuidado, mas lhes vem, por assim dizer, de si mesmo e independente de qualquer plano próprio” (MARX, 1989, p. 140). Uma sustentação da renda absoluta, que também é pertinente ao solo urbano.

Com base nesse pensamento marxiano, é possível desmontar a ideia da renda fundiária se constituir apenas do lucro do capital utilizado pelo proprietário para melhorar o solo, mesmo reconhecendo que em determinadas situações isso poderia acontecer. Conforme defendeu Marx, valendo-se do pensamento de Smith, ao afirmar que o

[...] proprietário fundiário exige 1) uma renda por terra não aproveitada, e aquilo que se pode considerar como interesse ou lucro sobre os custos de melhoramento é quase sempre uma adição à renda original; 2) além disso, tais melhoramentos nem sempre são feitos com o capital do proprietário fundiário, mas às vezes com o do rendeiro. Não obstante, quando se trata de renovar a renda, o proprietário exige ordinariamente um aumento da renda como se todos os sobreditos melhoramentos tivesse sido feitos pelos seus próprios fundos; 3) por vezes, chega até a exigir uma renda por aquilo que já é absolutamente incapaz de ser melhorado por mãos humanas (1989, p.139).

Nessa passagem, Marx reporta-se especificamente ao exemplo apresentado por Adam Smith sobre o caso da barrilha³⁶, que não era produzida pela indústria humana e sua

³⁵ Escrita em 1844.

³⁶ Nome comercial do Carbonato de Sódio, usado para fabricação de vidro comum e sabão entre outros produtos. Pode ser extraído em minas ou de alguns tipos de plantas, inclusive de algumas algas do litoral europeu.

exploração era permitida aos que tivessem terras vizinhas às áreas de ocorrência. O simples fato de um alguém possuir terras na área de exploração garantia-lhe o direito de auferir renda da terra, licenciando aos locatários sua extração, ou seja, esse lucro advém simultaneamente da renda de monopólio e da renda absoluta.

A síntese desse tipo de renda é feita posteriormente pelo próprio Marx no final do século XIX, em *O Capital*, ao dizer: “[...] a renda fundiária é a forma em que se realiza economicamente, se valoriza a propriedade fundiária” (2008, p. 827) e ampliando, “renda fundiária se configura em determinada quantia que o proprietário do solo recebe anualmente pelo arrendamento de um pedaço do globo terrestre” (2008, p. 832). Mas, destacava o fato dessa renda poder confundir-se com juro, em que toda receita em dinheiro pode ser capitalizada, *i.e.* considerada como juro de um capital imaginário. A renda fundiária assim capitalizada constituía o preço de compra ou o valor do solo, sendo, à primeira vista, uma categoria irracional (MARX, 2008), pois a terra não é produto do trabalho, não tendo valor algum. Mas, alerta que sob essa forma irracional se oculta uma expressão bem real de produção; realizada quando o proprietário arrenda a terra e recebe por ano um juro médio como se estivesse empregando esse capital em papéis rentáveis. Assim, apesar da terra não ter valor ela tem preço, definidos por relações de mercado.

De forma ilustrativa, Marx informava que na Inglaterra o preço de compra das terras era calculado segundo o número de rendas anuais, sendo esta uma forma de expressar a capitalização da renda fundiária. Para esse autor, “o nível da renda fundiária (e com ela o valor da terra) aumenta no curso do desenvolvimento social (grifo nosso); é resultado da totalidade do trabalho social [...]” e que a “[...] renda fundiária só pode desenvolver-se como renda monetária no sistema de produção de mercadoria, mais precisamente, na produção capitalista [...]” (Marx, 2008, p. 848-849).

Soma-se à explanação sobre a renda de monopólio a discussão da renda absoluta. Esta independe da variação da qualidade do solo e até mesmo da existência da propriedade privada. Ela seria, essencialmente, um produto do emprego do trabalho humano sobre a base natural que garante a sua produtividade, ou ainda, no excedente de valor sobre o preço da produção. A renda absoluta é, portanto, característica do modo de produção capitalista, considerando a economia como um todo. Essas reflexões resultaram dos questionamentos feitos por Marx às ideias de Ricardo sobre a impossibilidade de uma porção de terra homogênea, isoladamente, gerar renda e que, nessa perspectiva, só haveria a possibilidade da

existência da renda diferencial. O que se observa é o ordenamento da terra em diferentes graus de fertilidade, agrupadas das mais férteis (melhor terra) às menos férteis (pior terra).

É importante frisar que Marx não negou a existência da modalidade de renda (diferencial). Com efeito, além de considerá-la, defendeu e explicou a renda absoluta que, conforme será abordado, consiste num dos pontos mais questionados na teoria da renda. Para Samuel Jaramillo (apud DURÁN, 2010), este foi um erro teórico de Marx, pois, segundo ele, a renda absoluta e a renda de monopólio apresentam a mesma natureza.

Quanto à renda diferencial o pensador alemão a subdividiu em dois tipos: I e II (RDI e RDII), ressaltando que estas seriam específicas da atividade agrícola (LENZ, 2008). Ela foi explicada em cinco pontos, a partir da constatação da possibilidade de assumir renda fundiária. Não da disposição de força natural, de volume restrito, separável do capital e monopolizável. Conforme descreve Marx:

Primeiro [...]. Decorre da diferença entre o preço individual de produção do capital particular que dispõe da força natural monopolizada e o preço geral da produção do capital empregado no conjunto do ramo considerado.

Segundo: Essa renda fundiária não decorre do acréscimo absoluto da produtividade do capital aplicado, ou do trabalho que ele se apropria, [...]; provém das circunstâncias que certos capitais isolados empregam num ramo de produção terem fecundidade maior em relação aos investimentos de capitais [...].

Terceiro: A força natural não é a fonte do lucro suplementar, mas base natural dele, por ser base natural da produtividade excepcionalmente acrescida de trabalho. [...].

Quarto: [...]. A propriedade fundiária não cria, portanto, a parte do valor que é transformada em lucro suplementar, mas só capacita o proprietário da terra, [...], a extrair esse lucro suplementar e embolsá-lo.

Quinto: [...]. A propriedade fundiária capacita o proprietário para apoderar-se da diferença entre o lucro individual e o lucro médio; o lucro, assim extraído, renova-se todo ano, pode ser capitalizado e desse modo assume o aspecto de preço da própria força natural (MARX, 2008, p. 862-863).

A subdivisão da renda diferencial em dois tipos distintos foi desdobramento das argumentações às teses de Ricardo, sobre as quais Marx ironicamente reportava:

Ricardo tem plena razão ao dizer: ‘Renda (isto é, a renda diferencial, a única que ele admite existir) é sempre a diferença entre os produtos obtidos com o emprego de duas quantidades iguais de capital e trabalho’. Deveria ter acrescentado, ‘em áreas iguais de terra’, desde que se tratasse de renda fundiária e não de lucro suplementar de modo geral (MARX, 2008 p. 867).

Marx explicou que o lucro suplementar pode ser atribuído a qualquer ramo da economia, a depender das condições de produtividade vigente na atividade considerada. Todavia, esse lucro é transformado em renda fundiária quando duas quantidades iguais de capital e trabalho se aplicam em extensões de terras iguais, com resultados desiguais (Marx, 2008, p. 867). É importante enfatizar, nesse raciocínio, que os fatores que levariam ao

aumento ou diminuição da renda estariam centrados nos fatores de diminuição da desigualdade do produto e nos fatores que aumentavam essas desigualdades, respectivamente.

São definidos como possíveis fatores para essa desigualdade do produto a distribuição dos impostos, a desigualdade de desenvolvimento local e regional e a desigualdade na repartição de capital. Todos esses, fatores do capital. É importante sinalizar que esses fatores de desigualdade dos produtos podem ser usados na explicação da variação da renda fundiária urbana. Por outro lado, os fatores gerais seriam: fertilidade e localização, por permitirem menores gastos para produzir a mesma quantidade de produto por área considerada (m^2), em relação aos gastos na pior área. Esses dois últimos referem-se à essência da RD I. Mesmo atuando em sentidos opostos, por exemplo: “um terreno pode estar bem situado e ser pouco fértil e vice-versa” (MARX, 2008, p.869).

Na elaboração da teoria da RD I Marx empreende análises sobre os efeitos desses dois fatores e conclui: 1^o) na formação, é sempre decrescente, iniciando pelo solo que dá a máxima renda para o que não proporciona renda; 2^o) o preço da produção do pior solo é o preço regulador de mercado; 3^o) a renda diferencial decorre da diferença existente entre os tipos de solo, sendo assim, sua ocorrência é limitada; 4^o) a renda diferencial é escalonada, mensurada em escala descendente ou ascendente — da melhor para a pior e o contrário —; 5^o) a depender da sua origem, a RD I pode formar-se com preços estacionários, ascendentes ou descendentes (Marx, 2008). Com isso, é possível inferir que o preço da terra traduz-se na renda capitalizada, sendo a determinação do valor de mercado pelo preço de custo na pior terra e este está relacionado às rendas futuras.

Quanto à RD II, sua compreensão assenta-se na identificação da quantidade de capital investido no solo, por intermédio do uso de equipamentos. Estes acarretam maior produtividade em relação à área utilizada (m^2), a aplicação intensiva do capital; permitindo a superação da disponibilidade de melhores terras pela quantidade de capital adensado. Precisamente, o que caracteriza essa renda é a quantidade do capital imobilizado no solo. É importante destacar que, como a renda diferencial corresponde ao lucro suplementar, a investigação da RD II concentra-se em verificar se a lei de formação desses lucros se altera quando há intensa aplicação de capital num terreno. Traduzidos, muitas vezes, em investimentos duradouros (Lenz, 1992).

Mais uma vez, Lenz (1992) chama à atenção para o fato de Marx expressar uma semelhança entre as RD I e II, descrevendo a RD II como outra expressão da RD I (ou a soma destas), mostrando aí as fragilidades vista por Marx às análises de Ricardo por este não ter considerado o comportamento dos dois tipos de rendas. Nessa perspectiva, ao atuarem em conjunto, aumentam muito a complexidade da renda diferencial como um todo. Assim, nas palavras de Marx, a RD II é

[...] apenas outra expressão da renda diferencial I, coincidindo com esta em substância. A fertilidade diversa dos diferentes tipos de solo só manifesta seus efeitos, no caso da renda diferencial I, quando faz capitais empregados na terra dar resultados, produtos desiguais, considerando-se igualdades ou a proporcionalidade na grandeza dos capitais. Que essa desigualdade se revele para distintos capitais aplicados ao mesmo terreno ou para aplicados em vários terrenos, em tipos diferentes, em nada pode alterar as diferenças de fertilidade ou dos produtos, nem portanto a formação da renda diferencial das frações de capital mais rentáveis. É sempre a terra que apresenta fertilidade diversa para aplicação igual de capital, só que agora cabe ao mesmo terreno onde se investe um capital em distintas proporções sucessivas o mesmo papel que, na renda diferencial I, desempenham diferentes tipos de solo onde se empregam distintas frações iguais de capital social (MARX, 2008, p. 899).

Topalov (1984) irá explorar essas ideias de outra forma, mas partindo dessas mesmas bases. Particularmente quando defende que é a atividade agrícola que produz o solo (agrícola) (p.29). Diante do exposto, é possível verificar que nas análises da renda fundiária Karl Marx não só ampliou os conceitos dos seus antecessores, criticando-os, como também sofisticou a sua compreensão. Na qual se destaca a elaboração da noção de que a renda é a forma econômica das relações de classe com a terra.

Apesar das ressalvas feitas por muitos dos seus intérpretes e críticos sobre as limitações históricas e temporais das análises marxistas, sobretudo por se referirem à realidade agrícola do século XIX, nada impediu que seus princípios fossem aplicados ao estudo do urbano contemporâneo. Esses usos teóricos estão presentes nas assertivas de Christian Topalov (1984), ao ratificar a tese de que a renda do solo fundamenta-se num conjunto de relações sociais, sendo essa uma categoria particular da mais-valia. E o terreno é um lugar dado, único. Contudo, mesmo verificando-se a utilização dessa categoria de análise no meio urbano, é importante observar sempre a recomendação de não proceder a simples transposição dessas ideias para o período atual. Faz-se necessário, portanto, verificar se elas dão conta de interpretar e desvelar a realidade contemporânea, contribuindo na construção de espaços urbanos socialmente mais justos.

1.2.3 Contribuições e Análises Contemporâneas

Após analisar os principais marcos teóricos sobre a renda fundiária, dados pelos autores clássicos, é necessário verificar como ela foi tratada pelos autores contemporâneos. Sobretudo, porque foram eles que fizeram a adaptação à realidade urbana. Vale ressaltar que essa categoria ficou por longo tempo fora dos debates sobre a produção do espaço urbano. O que se explica pela intensificação do processo de urbanização no mundo e a prevalência das atividades secundárias e terciárias sobre as primárias. Com isso, as análises relativas à propriedade fundiária rural cederam lugar às sobre a cidade. Igualmente contribuiu para o ostracismo dessa teoria a ascensão das teses marginalistas da Economia com suas abordagens sobre utilidade marginal e demanda, substituindo a teoria clássica (LENZ, 1992 e 2008). Chamados de neoclássicos, os marginalistas imprimiram novas perspectivas sobre o pensamento econômico mundial, particularmente na questão da determinação do valor sobre a utilidade das coisas e no debate sobre valor de uso e valor de troca³⁷.

Representaram essa escola ortodoxa, conforme destaca Harvey e Strauch (1977; 1996), Léon Walras (1834–1910), com suas teses sobre raridade e utilidade marginal como definidora do valor das mercadorias; William Stanley Jevons (1835–1882), com sua publicação: *Theory of political economy* de 1871 e Alfred Marshall (1842–1924), também defendendo a utilidade marginal e o método do equilíbrio parcial chamado de *ceteris paribus*³⁸. Muitos deles se inspiraram em Von Thünen (1783 – 1850)³⁹, pioneiro das teorias de localização que expõe sobre os efeitos da distância dos mercados na composição da renda agrária, bem como na urbana; a partir de efeitos de aglomeração e desaglomeração econômica, propondo modelos espaciais abstratos baseados em referências euclidianas de limiar e alcance.

Com o aumento da urbanização da população mundial, verificado no pós II Guerra Mundial, sobretudo nos países centrais do capitalismo, as discussões sobre a renda fundiária

³⁷ Nessa escola econômica destacam-se as análises sobre valor raridade como determinante do valor de troca das coisas, transformando-as em mercadorias e suplantando os argumentos usados sobre valor trabalho e aproximando-se do conceito de escassez e de utilidade marginal.

³⁸ Tida como uma das mais controvertidas contribuições de Marshall, consistindo em compartimentar a economia de forma que os efeitos principais de uma mudança de parâmetros, num mercado, possam ser ressaltados sem considerar os efeitos colaterais em outros mercados, inclusive suas reações. Ou, ainda: iguais às demais coisas, isto é, sem que haja modificação de outras características ou circunstâncias (STRAUCH, 1996, p.27).

³⁹ Autor que teorizou sobre a distribuição da atividade agrícola de acordo com as distâncias dos mercados centrais, seguindo modelos ideais. Suas teses inspiraram os teóricos neoclássicos de localização como Alfred Weber (1909), Walter Christaller (1933), August Lösh (1940) e William Alonso (1964).

retornou aos debates sobre produção espacial, agora tratando do urbano. Tal retorno eclodiu particularmente entre os anos 1960 até o início dos anos 1980, promovido por autores neomarxistas da *Escola Francesa de Sociologia Urbana*⁴⁰. Esses autores, valendo-se de análises estruturalistas marxistas, procuraram apresentar teses explicativas sobre a renda da terra no espaço urbano. Seus esforços resultaram, conforme nos diz Topalov (1984), da necessidade de atender às questões que se impõem ao mundo capitalista desenvolvido, com o incremento dos “*males de la ciudad moderna*”(p.1), ou: aumento dos preços do solo, especulação do solo, diminuição dos gastos públicos, apropriação ilegal de mais-valia espacial, entre outros. Ricardo Farret (1985) ratifica as explicações de Topalov, ao afirmar que

o interesse dos marxistas pelas questões urbanas resultou, de um lado, da construção empírica pelo papel determinante do preço dos imóveis (principalmente da parte correspondente a terra) no processo de alocação e localização residencial urbana e, do outro, da necessidade de encontrar uma explicação mais convincente para a formação desse preço, do que aquela elaborada pelos modelos neoclássicos, inspirados no modelo de Von Thünen, da renda fundiária (FARRET, 1985, p. 83).

Contudo, entre os anos 1980 e 2000 houve mais um intervalo nos debates, chegando inclusive a ser considerada obsoleta a categoria renda da terra. O desuso dessa categoria após a década de 1980 é justificado em razão do desvanecimento das perspectivas das práticas revolucionárias, que algumas categorias de análise, particularmente as de enfoque marxista, apresentavam (Therbor, 1999). Não que tenham desaparecido as causas e questões que as motivavam e motivam, mas por terem perdido certo grau de atualidade, sendo substituídas pelas teses (neo) liberais, privatistas. Entretanto, contrariando a indiferença e as críticas supramencionadas, mais uma vez as reflexões sobre esse tema regressam à arena acadêmica.

Assim, a revisão dos autores contemporâneos também se dará dos precursores aos mais atuais, com destaque para os autores da *Escola Francesa de Sociologia Urbana* marxista. De acordo com Maricato (2011), o pensamento francês ocupou uma posição hegemônica no mundo acadêmico internacional, em razão dos apoios e fomentos à pesquisa que receberam. Segundo a referida autora, destacaram-se como representantes e suas áreas de investigação: “Topalov estudou a propriedade imobiliária e o papel dos promotores imobiliários na produção do espaço (TOPALOV, 1973, 1974); Lojkine buscou contribuir para uma teoria da urbanização capitalista (LOJKINE, 1977), Lipietz, deteve-se no estudo da renda imobiliária (LIPIETZ, 1974)” (2011, p.122).

⁴⁰ Fortemente inspirados pelos eventos ocorridos em maio de 1968 na França.

Aos autores relacionados somam-se: Manuel Castells (1972); Henri Lefebvre (1978)⁴¹ e David Harvey (1980), por suas relevantes contribuições. Entretanto, para contemplar os objetivos desta tese, as nossas análises se concentram na produção de Jean Lojkine, Alain Lipietz e Christian Topalov.

O acervo teórico sobre a renda da terra contemporânea da escola francesa se inicia pelo o sociólogo Jean Lojkine, em seu livro *O Estado capitalista e a questão urbana* (1981)⁴². Neste trabalho, o autor buscou construir uma base teórica para a análise da genealogia da intervenção estatal, procurando apresentar respostas sobre qual o papel do Estado na urbanização capitalista. Lojkine fez críticas ao modelo de análise funcionalista que reduzia os atores individuais a passivos suportes de funções sociais; bem como às análises estruturalistas do Estado, que isolam a esfera política da esfera econômica, como na obra *A questão urbana* de Manuel Castells (1972). O sociólogo francês recorreu ao materialismo dialético de inspiração althusseriana para seus estudos, procurando partir das determinações gerais e abstratas e de categorias socioeconômicas para fundamentar as análises das políticas urbanas.

Lojkine defendeu o fato de o urbano ser um componente-chave à análise do Estado, desmontando a ideia de um mero acessório da política estatal. Ele afirmou que a urbanização desempenha um papel tão importante quanto a multiplicação da potência mecânica do trabalho na unidade de produção, pois a cidade capitalista apresenta uma crescente concentração dos meios de consumo coletivo⁴³ e o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução do capital e das forças de trabalho.

Ele definiu a urbanização como forma desenvolvida da divisão social do trabalho, esta seria a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas (LOJKINE, 1981, p.168), a fim de economizar as falsas despesas de produção para acelerar a velocidade de rotação do capital, produzindo, frequentemente, externalidades negativas à cidade e resolvendo os problemas dos capitalistas individuais.

⁴¹ Mesmo não sendo reconhecido como um representante é, em verdade, antecessor a essa escola, sendo significativo seu legado de análises sobre o urbano, bem como as críticas ao estruturalismo de Louis Althusser e Poulantzas, lembrando que esses últimos influenciaram as análises de Lipietz e Lojkine, entre outros.

⁴² Publicado originalmente na França em 1977.

⁴³ É importante resgatar que expressão substituiu, em popularidade, o conceito usado por Marx de consumo produtivo, condição necessária à reprodução dos meios de produção.

Para Jean Lojkine, o valor de uso do espaço urbano deve-se a sua propriedade de fazer com que se relacionem entre si e os diferentes elementos da cidade. O planejamento urbano seria a coordenação estatal da ocupação e utilização do solo urbano, próprio do Capitalismo Monopolista de Estado. O autor revela que a cooperação dos diferentes agentes é inviabilizada pelas *i.* leis de concorrência capitalistas e *ii.* pela fragmentação do espaço urbano, resultante da existência da propriedade privada dos proprietários fundiários, sendo essa expressa pela renda fundiária urbana.

Esse autor aponta três limites a qualquer organização socializada do planejamento urbano, promovidos pelas relações de produção capitalistas. Primeiro, aparecem os limites do financiamento dos diferentes elementos, traduzidos pelos efeitos da aglomeração urbana na reprodução do capital e reprodução da força de trabalho. É nessa relação, sob os efeitos de aglomeração, que reside o valor de uso do solo urbano; por fazer com que os elementos da cidade se relacionem entre si e que os meios de circulação material e social sejam condições necessárias à reprodução do capital por produzirem mais-valia, enquanto os meios de consumo coletivo só intervêm no nível da reprodução da força de trabalho, consideradas como despesas sem retorno direto. Em relação a esses fatores de aglomeração, Lojkine explica que a renda fundiária urbana, vista como renda de localização, é uma utilização direta desse valor para fins especulativos, sendo esse um argumento fundamental para o presente trabalho de pesquisa.

O segundo limite refere-se à concorrência anárquica entre os agentes, resultando na divisão social e espacial (territorial) do trabalho, que traduzem as vantagens e desvantagens de localização, dada as distâncias conferidas por ligações diversas com o conjunto de infraestruturas urbanas. Com isso, no entendimento de Lojkine, os critérios de implantação espacial das grandes firmas entram em contradição com as necessidades de um verdadeiro planejamento urbano (seus imperativos tecnológicos e sociais), promovem desenvolvimento desigual e segregam o espaço, uma vez que criam, simultaneamente, fenômenos espaciais contraditórios.

Uma segregação que define de um lado, os espaços subdesenvolvidos e periféricos — com menos infraestruturas ou meios de circulação material e meios de consumo coletivo —, do outro, a concentração espacial desses meios, formando centralizações concentradas (expressas pelas megalópoles). Assim, a cidade, por desempenhar papel fundamental no

desenvolvimento do capitalismo, vê a urbanização moldada de acordo com as necessidades da acumulação capitalista.

O terceiro limite refere-se à fragmentação privada do solo e o papel da renda fundiária no planejamento urbano. Após apresentar o crescimento anárquico e o desenvolvimento desigual das cidades, como produto das estratégias de implantação das firmas, Lojike destaca outro agente urbano que desempenha papel nocivo: o proprietário fundiário. Essa análise se constituiu em importante adequação da discussão da renda fundiária ao ambiente urbano, pois os autores clássicos dedicaram-se a analisá-la essencialmente sob a perspectiva do espaço rural e pouco em relação a terrenos para construção⁴⁴. Nessa abordagem, Lojike amplia as considerações de Marx sobre o valor de uso do solo.

Para Lojike, Marx reduziu o valor de uso do solo a duas funções: “instrumento de produção” (MARX, 2008, p.1033) e suporte passivo dos meios de produção, circulação e consumo, apenas um dado de sítio. Mas, o neomarxista soma um terceiro valor, de crescente importância com a socialização das condições gerais de produção: “a sua capacidade de aglomerar, logo de combinar socialmente meios de produção e meios de reprodução de uma formação social” (LOJKINE, 1981, p. 164) e, continua ele, “a consequência da fragmentação desse valor de uso, do qual o consumo só pode ser coletivo, vai tornar-se obstáculo no interior do modo de produção capitalista, para o desenvolvimento das forças produtivas sociais” (p. 164).

Como primeira consequência disso, o autor aponta a segregação urbana produzida, cujos agentes principais são os proprietários fundiários urbanos. Uma parcela desses proprietários é apresentada como sobreviventes das camadas sociais pré-monopolistas, em choque com o desenvolvimento monopolista do capitalismo contemporâneo. Mas, Lojike não vê essa oposição como a grande característica contemporânea, pois o suposto antagonismo entre a dominação monopolista e os pequenos proprietários não suprimiu a propriedade privada do solo. O autor, em verdade, defende que “o capitalismo monopolista caracteriza-se [...] pela apropriação progressiva e contraditória da renda fundiária pelos grandes grupos monopolistas” e, com isso, estaria suprimida a distinção que dá origem à renda fundiária: “parte do lucro recolhido pelo proprietário fundiário e a que é coletada pelo capitalista propriamente dito” (LOJKINE, 1981, p.165).

⁴⁴ Vide: Livro 3, parte sexta, cap. XLVI de O Capital.

Na obra *O Estado capitalista e a questão urbana*, é destaca a fusão do capital financeiro com a renda fundiária; que desenvolveria e integraria a tendência de aumentar a taxa de mais-valia, em razão do aumento de investimentos na produção; em substituição à oposição do capital industrial e a propriedade fundiária (agrícola). Assim, para Lojkine, a renda fundiária urbana, apropriada pelo capital monopolista, é um obstáculo a qualquer verdadeiro planejamento urbano que pretenda promover desenvolvimento social.

Para sustentar suas afirmações, o autor recorre a Topalov (1974) em suas pesquisas sobre os incorporadores imobiliários, que progressivamente passaram a monopolizar a renda fundiária em detrimento dos pequenos proprietários, dominando os mercados fundiário e imobiliário. Tais agentes, de posse do submercado imobiliário, produziram maciçamente seus suportes físicos (num processo de produção espacial) e, com o jogo dos preços do solo, adquiriram papel motor na formação dos preços imobiliários. O que, conforme apontado por Lojkine e Topalov, garantiu uma segregação das funções e das classes sociais no espaço urbano; para a qual o Estado contribuiu com sistemática intervenção, seja na forma do zoneamento, seja com a elaboração de leis que permitiram o acesso desigual ao solo na cidade, resolvendo os problemas imediatos do capital.

Foram apresentados três tipos distintos de segregação urbana: a oposição entre centro e periferia, baseada no preço do solo e criando renda de localização; a distinção das zonas de moradias por classes, ou mecanismos de seleção social e o esfacelamento das funções urbanas, sistematizada pelo zoneamento. As segregações apresentadas são constituídas pelas diferenças crescentes do preço do solo de acordo com o uso e classe destinada, sejam homens ou empresas. As pesquisas de Lojkine revelam que a segregação social subordina uma estratificação urbana, determinando as relações das diferentes classes sociais com os valores de uso do solo urbano e que, o jogo da renda fundiária não só exclui as camadas populares dos centros, mas também as frações não monopolistas do capital.

Outro autor cuja obra é fundamental para entender a renda da terra neste contexto contemporâneo é o engenheiro e economista Alain Lipietz. Em sua obra *O tributo fundiário urbano* (1974)⁴⁵, Lipietz procurou teorizar sobre a circulação do capital e a propriedade fundiária na produção do ambiente construído. Ao considerar a sociedade contemporânea

⁴⁵ *Le tribut foncier urbain: circulation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti*. Paris, Maspero, 1974. Esse trabalho representou a primeira fase dos seus estudos no início dos anos 1970.

como reflexo do MPC e seu inevitável jogo de contradições, ele identificou como primeira grande contradição a oposição entre as classes operária e burguesa.

A segunda oposição identificada pelo autor francês estaria entre capitalistas e proprietários fundiários, pois afirma que a luta contra a propriedade privada de terra não representa apenas uma luta anticapitalista; tão pouco que as reivindicação pela estatização ou municipalização das terras sejam lemas exclusivamente socialistas. Ao contrário, é uma demanda das grandes empresas. Para ele, a propriedade fundiária e o preço do solo seriam heranças do modo de produção feudal e inadequado à realidade contemporânea. Esse autor se diferenciou dos demais por ter buscado a perspectiva do controle popular sobre a terra como um produto da democracia.

Alain Lipietz definiu a cidade, o ambiente construído, como “teatro” da concentração e cooperação, na qual se materializam divisões espaciais caracterizadas como: Divisão Econômica e Social do Espaço Urbano, divisões técnicas econômicas (DTE) e divisões sociais (DSE). Nesse ambiente, identificou hierarquias nos usos do solo, determinadas pelo valor da centralidade e seus tipos de usos (terciário superior e inferior, habitacional e industrial), pelas distâncias em relação a esta, pela superfície da mesma e pela capacidade dos usuários em pagá-las. Este zoneamento, segundo destaca Lipietz é o resultado administrativo dessas divisões.

Nesse sentido, essa divisão econômica e social do espaço urbano seria a base da renda, na qual o proprietário pode embolsá-la em razão do seu título jurídico-político, recebendo por isso uma renda fundiária. Assim, para ele, o tributo fundiário urbano consistiria num preço a pagar para se ter um espaço, dentro da divisão econômica e social do mesmo, ou, ainda, seriam formas jurídicas e comerciais de apropriação do ambiente. Portanto, “o que é pago é o ‘direito de disposição’ em um espaço jurídico que se superpõe (se articula) a uma divisão econômica e social do espaço, que é o efeito espacial concreto da articulação das múltiplas relações e práticas da esfera econômico-social” (Lipietz 1988, p. 18). Nota-se que ao evidenciar a importância da regulação jurídica para os processos de controle da apropriação da terra urbana, Lipietz segue os passos de Marx, quando este, no livro 3 de O Capital, afirmava que:

Apenas os direitos de propriedade sobre o globo terrestre, detidos por certo número de pessoas, capacitam-nas a se apropriarem, tributando, de parte do trabalho social excedente, a qual se torna cada vez maior com o desenvolvimento da produção. [...]. Conforme vimos antes, a renda parece-lhe ser juro do capital que compra a terra e

por conseguinte o direito à renda. O mesmo acontece com o senhor de escravos que comprou um negro; a propriedade sobre o negro não lhe parece obtida por meio da instituição escravatura como tal, e sim pelo ato comercial de compra e venda. Mas não é a venda que cria esse direito, apenas o transfere. É necessário que o direito exista antes de poder tornar-se objeto de venda: uma venda não pode produzi-lo, nem uma série dessas vendas, continuamente repetidas. Geram esse direito as relações de produção (grifo nosso) (MARX, 2008, p.1028).

O trecho acima atesta o quanto Lipietz recuperou das análises de Marx e Ricardo sobre os preços do solo agrícola, acrescentando-lhes atualizações acerca do urbano para teorizar sobre essa hierarquia de valor de uso do ambiente construído. Pois, para ele, o espaço é um bem que tem preço, posto que esse preço tem muito mais relações com uma taxa estabelecida, do que com um valor de uma mercadoria. Para tanto, fez uso das categorias renda absoluta, renda diferencial (RD I e II) (RA – relativas ao direito à propriedade; RDI – expressão das diferenças de produtividade; RLDII – devido ao tipo de terreno) e preço, ou montante capitalizado pela renda fundiária. Analisou, também, o processo de produção capitalista da habitação, discutindo os processos de circulação do capital envolvidos, nos quais ocorre a troca do direito de uso do proprietário pelo direito da apropriação da mais-valia do que seria produzido, sendo esse apropriado essencialmente pelos incorporadores.

Assim, o autor francês conclui que na cidade o tributo fundiário seria a fração do sobrelucro da realização da produção; enquanto que a mais-valia fundiária seria a diferença entre o preço da compra do terreno e o tributo fundiário. Com isso, os agentes produtores da renda fundiária urbana definem os objetivos e limitações da vida das pessoas nas cidades. Não sem conflito, pois, para ele, a cidade não se constitui num simples reflexo material das relações sociais (na disposição das infraestruturas, suporte técnico e do sítio), ela é o campo das práticas econômicas, ideológicas e políticas, que visam combater as contradições do sistema (LIPIETZ, 1974); daí a defesa da sua tese do controle popular como produto da democracia.

Outra obra relevante desse autor é *O capital e seu espaço*, de 1977 (publicado no Brasil em 1988). Nela, o autor analisa o valor de uso do espaço — dada a dimensão espacial que as relações explorado e explorador apresentam —, tecendo críticas às teorias funcionalistas do valor do espaço. Chamadas de teorias burguesas da localização, sendo que, para ele, o pensamento acadêmico burguês seria incapaz de “apreender a essência da questão da economia política: a resolução da contradição social/privado. Mas, essa cisão se redobra entre o espaço concebido como pura localização pontual e o espaço como superfície consumida” (LIPIETZ, 1988, p.119).

Outra justificativa pela não adoção das teorias clássicas de localização nas análises, dada por Lipietz, compartilhada no presente trabalho de pesquisa, baseia-se na dificuldade destas em transpor para a realidade os modelos de espaços homogêneos e abstratos com os de origem espontânea, gerada pela concorrência pelo mercado. Tais como as preconizados pelas teorias das localidades centrais; como as do economista August Lösh e do geógrafo Walter Christaller. O referido livro de Lipietz é um marco nas análises regulacionistas das relações capitalistas no espaço.

Após as análises empreendidas, é necessário considerar outro autor relevante: Christian Topalov. Historiador e sociólogo francês, também influenciado pelos eventos ocorridos em maio de 1968. Nas suas obras de 1979 e de 1984, destacam-se as análises sobre o papel dos promotores (agentes) imobiliários na produção do espaço, bem como a utilização da categoria renda da terra nas análises da produção capitalista materializada no espaço, sendo essas as discussões que mais interessam nesta seção do estudo. Tal categoria foi bastante detalhada na obra: *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos* (1984)⁴⁶ e considerada a seguir.

Conforme dito, Topalov explica a relevância de sua obra em razão das questões urbanas que emergiam na França dos anos de 1970, como: a especulação do preço dos solos; segregação espacial dos grupos sociais; encarecimento de áreas e diminuição dos gastos públicos em equipamentos coletivos. Vistos como consequências nefastas do enriquecimento ilegal, resultante da extração da mais-valia espacial urbana.

O autor também promoveu uma crítica à teoria neoclássica por transplantar para as cidades os parâmetros construídos em modelos, particularmente os microeconômicos, centrados no consumidor final do solo e baseado nas teorias de localização. Para tanto, valeu-se do método marxista estruturalista para explicar que a cidade é o lugar onde se decifra e se articulam, de forma específica, os processos globais das formações sociais capitalistas. Assim, procurou verificar até que ponto as teses concebidas na realidade inglesa do século XIX, aplicadas à agricultura, seriam úteis para explicar a urbana do século XX, construindo, para tanto, um marco teórico próprio. Outro objetivo estabelecido foi agrupar teses convergentes sobre a formação da renda do solo e esclarecer as divergências.

⁴⁶ *Le profit, la rente et la ville: éléments de théorie.*

Como os demais autores neomarxistas, Topalov também defendeu que o solo é um bem sem valor, mas que tem preço. Assim, para esse autor é essencial apresentar as relações sociais desse paradoxo e das formas de valorização do capital na produção do espaço urbano construído e a articulação entre os proprietários de terras com dinâmica da acumulação global. Para tanto, utilizou as categorias marxianas de renda (RM, RD I e II e RA), com o alerta de que a RA seria o conceito mais controverso.

De fato, o conceito da RA é possivelmente o mais criticado pelos autores que defendem ser este um erro que Marx cometeu; ao pretender demonstrar ser a renda absoluta compatível com o funcionamento geral da teoria do valor. Para estes, a renda absoluta e a de monopólio têm a mesma natureza. David Harvey (1976) apresentou questionamentos quanto à consistência dessa teoria desenvolvida por Marx, afirmando ser ela movediça (*apud* TOPALOV, 1984 p.70). Por outro lado, Topalov afirmava que apenas uma leitura cuidadosa de Marx permitiria a compreensão das relações sociais em que ela se funda. Nesse sentido, na sua concepção original, não possui a mesma natureza que a de monopólio porque a absoluta é derivada da premissa da propriedade privada.

Topalov defendeu que o fetichismo do preço do solo está enraizado na realidade social e, para explicá-lo, é necessário propor uma definição de renda que estabeleça sua relação com o modo de produção; destaque a subordinação do estudo da renda ao da produção; demonstre os problemas derivados da sua autonomia. Pois, conforme já repetido: o solo urbano é um bem que tem preço, mas com valor, valor de trabalho, questionável. Todavia, é destacada a existência de trabalho adensado a terra; o que permite a formação de renda, sobretudo a diferencial II.

Christian Topalov criticou a teoria neoclássica de que o preço do solo seria resultado do jogo de forças entre oferta e demanda. Segundo ele, esse jogo não cessa porque, no espaço urbano, a demanda é constante. Na cidade, o crescimento concentra populações e atividades, induzindo ao aumento do consumo de solo *per capita*, sendo que a oferta deste apresenta uma rigidez estrutural – da escassez física e da regulamentação –, limitando o direito de construção, além da escassez artificial pela retenção do solo pelos proprietários.

Vale salientar que, para Topalov, “un terreno, en un lugar dado, es en última instancia un bien único” (1984, p.6). Assim, o autor salienta que o aumento da oferta, por razões de expansão urbana, não significa baixa natural de preços. Geralmente produz o efeito inverso.

Essa assertiva pode ser verificada na realidade da cidade do Salvador, que no momento de expansão do seu mercado imobiliário, particularmente em 2008, apresentou incremento considerável dos preços dos imóveis no mercado formal, com a demanda aquecida.

Em verdade, o autor desmonta os argumentos sobre o preço regulador, baseado nas condições de produção e que este regularia o mercado. Pois, no caso da terra, não haveria um preço de oferta objetivamente estipulado; primeiro porque o valor de uso do terreno não é produto do trabalho individual, mas do trabalho social-histórico acumulado; segundo, porque a terra não é uma mercadoria em si, mas formada num mercado especial: sem preço regulador e sem lei de oferta autônoma. Já que se trata de um mercado em que a formulação de preço se apresenta de maneira inversa à lei de demanda. Para Topalov, o preço do solo depende do que se faz e do que se pode fazer com ele (nele). E, por ser um mercado heterogêneo, plural, os preços seguem leis diferentes.

A renda constitui-se numa relação social contraditória, particularmente na forma da regulação que cria. Essas contradições surgem do fato de a renda modificar as relações de troca pela distribuição da mais-valia social, modificando os preços dos bens imobiliários, somando-se ao preço social da produção das edificações e, portanto das relações entre as classes. A mais-valia localizada é, para Topalov, a contradição mais evidente da renda da terra e o conteúdo social dessa contradição (entre capitalistas e proprietários) dependerá dos agentes envolvidos na estrutura social e das condições históricas. Assim, como ressalta o autor, “a renda do solo é uma categoria particular de mais-valia” (grifo nosso) (TOPALOV, 1984, p.16). Restando as seguintes questões: quais os tipos de mais-valia que geram renda do solo? Como a existência da propriedade do solo a fixa? Quais as tipologias da renda?

Sobre a conceituação geral de mais-valia, é consenso entre os autores de que toda atividade capitalista, tomada individualmente, possui uma regra: maximizar sua própria rentabilidade apropriando-se de algo mais que o lucro médio, um valor extra, uma mais-valia que estimula e orienta a produção em uma estrutura competitiva. Geralmente encontrada na realidade das fábricas, nos pólos industriais, também pode ter outras formas, outras naturezas; como o produto das relações sociais que dão lugar à renda do solo, constituindo-se aqui na nossa compreensão de mais-valia fundiária. Topalov explica que esta é gerada em processos de valorização do capital que envolve condições externas que o capital não pode reproduzir, pois não são objetos de apropriação privada. Essa é a primeira condição da renda do solo: o caráter não reproduzível de certas condições de produção.

Já a respeito das formas de mais-valia fundiárias, o autor destaca primeiro a setorial, referente às variações das características dos processos de trabalho e a estrutura da produção, sendo esta a quantidade de mais-valia produzida em um setor dado e que pode ser fixada como renda do solo, em função da condição não reprodutível da propriedade privada. Segundo, da localização, tratando-se, portanto, da renda absoluta elaborada por Marx. Outra expressão dessa mais-valia é a de produtividade diferencial, referentes às diferenciadas condições externas, seja pela diferença tecnológica, seja por condições de localização. Por fim, a de monopólio determinada pela demanda, vontade de consumo e capacidade de pagamento do comprador.

Para a controvertida renda absoluta, Topalov a defende como base da teoria da renda agrícola de Marx e como um ponto de ruptura epistemológica com a economia política clássica. Reafirma que a terra é um bem sem valor, cujo preço é regulado pelo valor desta e não pelo preço da produção. Um valor que se valoriza. Com isso, a primeira condição da renda absoluta é o desenvolvimento desigual do modo de produção capitalista, transformando valores em preço de produção. O preço da mercadoria é regulado pelo valor desta, em razão da existência da propriedade territorial, que transfere mais-valia localizada do capital à essa propriedade e não pelo preço da produção. Assim, cada vez que se torna objeto de apropriação privada, a natureza tem um preço. Nesse sentido, a divisão internacional do trabalho e o zoneamento são os elementos que definem a utilidade de cada porção do globo e o seu preço, sendo essa uma relação social e não natural. Portanto, a renda absoluta só pode ser analisada baseada nas relações sociais e não no nível monetário; argumenta o francês.

Para as outras expressões da renda da terra aplicadas à realidade urbana, RD I e II e RM, Christian Topalov apresenta as seguintes explicações: a renda diferencial é um efeito do preço e o preço é o de custo individual e dos processos de produção social. Assim, a valorização de capitais em localizações favoráveis (qualidade do terreno e, sobretudo, sua localização) obtém mais-valia suscetível em converter-se em renda diferencial, particularmente porque a cidade é centro de acumulação na forma de edifícios e de infraestruturas, produto da alocação de capital social, seja ele privado (valorizado) ou público (desvalorizado), conforme expresso a seguir:

La base de la renta diferencial es la plusganancia de localización que proviene de una diferenciación en el espacio del precio de producción de una mercancía homogénea, en virtud de unas condiciones de valorización exteriores al capital. Pero la tasa y masa de ganancias localizadas no varían solamente en función de esas condiciones exteriores, sino que dependen también de la cantidad de capital invertido en el proceso de valorización (TOPALOV, 1984, p. 133).

No exame da renda diferencial e do lucro, o autor destaca as vantagens destes apropriadas pelos construtores e incorporadores imobiliários que, ao venderem o terreno, incorporam a renda, não somente pelo que investiram, mas pela parte do Estado, realizada por agentes sociais em tempos diferentes (acumuladas) e pelas quais não pagou. Ainda em suas explicações, Topalov incorpora a expressão tributo fundiário de Alain Lipietz; usada para diferenciar a renda que não depende da ação do promotor imobiliário daquela que depende, ou: tributo exógeno e endógeno, respectivamente. O primeiro se refere à renda ou tributo da situação social, da edificabilidade; enquanto o segundo se refere ao tributo determinado pelo nível de capital investido no terreno para a construção das edificações, as diferenças entre as condições dos terrenos, do zoneamento e dos capitais investidos nele.

Tais análises encontram ressonância entre muitos autores, pois tratam das questões ligadas à localização dos terrenos e suas condições de edificabilidade, além da densidade de capital investido nestes, por se tratarem de tributos definidos pela circulação do capital e por seus preços. Particularmente quando transformados em preços de monopólio, que significa uma diferença mais duradoura entre o preço de mercado de uma mercadoria (o solo urbano) e seu preço de produção. É seu valor social excedente ao preço regulador⁴⁷ de um bem, cuja localização não pode ser reproduzida. As zonas de maior prestígio, como as zonas residenciais exclusivas, possuem preço de monopólio resultante da hierarquização de submercados imobiliários. Sendo esses classificados como privilegiados, normal e subnormal, todos com preços também variáveis. Classificação análoga à usada por Carvalho e Pereira (2011), apresentada no capítulo 3 deste estudo.

Topalov destacou que o mercado de terras é heterogêneo, no qual a formação dos preços seguem leis diferentes e, portanto, a renda é uma relação social contraditória, particularmente na forma de regulação que esta cria. Tais contradições sociais surgem do fato de a renda modificar as relações de troca, pois regula o preço dos bens imobiliário, das habitações, da produção/exploração do espaço (comerciais, serviços e indústria) e da distribuição da mais-valia social, portanto, das relações de classes. Mas, o conteúdo social dessa contradição entre as categorias (proprietários, capitalistas, Estado) dependerá dos agentes envolvidos na estrutura social, variando em cada situação histórica. Contudo, vale

⁴⁷ Preço regulador refere-se ao montante estabelecido pelas relações de produção, ao redor do qual oscilam os preços de mercado (médio do setor). É o capital consumido mais o lucro médio do capital investido por unidade de produto, ou, ainda: o que determina a igualdade oferta-demanda, por corresponder aos preços de mercado na ausência de forças que obriguem à desviação necessária entre lucro médio de cada setor e lucro médio geral (CARCANHOLO, 1984; TOPALOV, 1984).

salientar que a intervenção estatal procura, frequentemente, garantir a alta do preço do solo, por intermédio da regulação. Assim, Topalov conclui que a teoria da renda não “es, pues, solamente un instrumento de análisis del mercado de los terrenos, sino también de las política del solo del Estado” (TOPALOV, 1984, p.257).

Encerrada as análises das contribuições dos autores da escola francesa, é necessário apresentar, brevemente, as contribuições do filósofo Henri Lefebvre e do geógrafo inglês David Harvey, também neomarxistas. Eles se destacam por terem participado diretamente dos eventos que culminaram com o retorno ao debate acadêmico das discussões críticas, de viés marxista, sobre as questões urbanas, particularmente sobre reforma urbana e direito à cidade.

O neomarxista Henry Lefebvre é reconhecido como um inspirador da sociologia urbana francesa, mesmo não sendo diretamente vinculado a essa escola. Sua ligação, portanto, deveu-se ao impacto dos seus escritos às discussões desenvolvidas a partir dos episódios de Maio de 1968, quando era professor da universidade de *Nanterre* e participava da Internacional Situacionista⁴⁸. Na perspectiva daquele movimento, e defendido por Lefebvre, os desejos humanos poderiam ser completamente realizados.

As discussões de Lefebvre também inspiraram as obras de Geografia Pós-modernas de Edward Soja (1993) e de David Harvey (2007), bem como autores da Geografia Urbana brasileira. Interessam à presente pesquisa as discussões sobre direito à cidade e sobre o espaço e sua produção, notadamente o urbano; além das orientações sobre reforma urbana, presentes nas obras: *O direito à cidade*⁴⁹ de 1968 e *A produção do espaço*⁵⁰ de 1974.

Em *O direito à cidade*, escrito em 1968⁵¹, Lefebvre faz um manifesto ao direito à vida urbana como uma condição de humanismo e de democracia renovada. Para ele, o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos, *i.e.* direito à liberdade, à individualização na socialização, a habitar e a morar; o direito à obra, na forma da atividade participante e o direito à apropriação, distinto do direito à propriedade. Ele afirmava que a cidade é uma obra, condição que contrasta com a orientação continuamente dada a ela; na

⁴⁸ Movimento revolucionário surgido em 1957, resultante da fusão de correntes artísticas de vanguarda (dadaísta, surrealista) e de inspiração marxista. Esse movimento desenvolveu linhas de estudos, tais como urbanismo unitário e psicogeografia (HARVEY, 1991).

⁴⁹ Originalmente: *Le droit à la ville*, Paris: Anthropos, 1968.

⁵⁰ Título em inglês: *The production of space*. Publicado em 1991 e traduzido pelo britânico Donald Nicholson Smith, também ex-membro do movimento Situacionista Internacional.

⁵¹ Ano dos episódios de Maio de 1968, iniciado com uma greve geral na França, mas que ganhou dimensão revolucionária.

direção do dinheiro, da troca e dos produtos. A obra tem valor de uso, enquanto o produto possui valor de troca. Assim sendo, defende que o uso principal da cidade é a “Festa: consumo improdutivo, sem vantagens além do prazer e do prestígio” (LEFEBVRE, 1991, p.4). Ao contrário do que apregoam muitos dos que se ocupam com o urbanismo, ou seja

[...] promotores de vendas. Eles o concebem e realizam sem nada ocultar, para o mercado, visando ao lucro. O fato novo, recente, é que eles não vendem mais moradia ou um imóvel, mas sim *urbanismo*. Com ou sem ideologia, o urbanismo torna-se valor de troca. O projeto dos promotores de vendas se apresenta como ocasião e local privilegiados: lugar de felicidade numa vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada (LEFEBVRE, 1991, p. 25).

Nessa perspectiva, a Figura 2, a seguir, ilustra as assertivas teóricas de Lefebvre, traduzindo as estratégias ideológicas aplicadas pelos promotores imobiliários e que são facilmente encontradas em diversas cidades brasileiras, a exemplo de Salvador-BA. Para urbanismo dos promotores imobiliários, as cidades e seus equipamentos são expressos na forma de produtos, com valor de troca. E, para alcançar seus objetivos esses agentes elaboram estratégias globais e concretizam a sociedade de consumo dirigido. Com centros de consumo privilegiados, criando (concebendo) uma “cidade renovada” e elaboram, para tanto, uma “ideologia da felicidade através do consumo, a alegria através do urbanismo adaptado à sua nova missão”. Pois, segundo o sociólogo, essa modalidade “programa uma cotidianeidade geradora de satisfações (notadamente para as mulheres que o aceitam e dele participam)” (1991, p.25-26); tal como expressa na peça publicitária da referida figura.



Figura 2. Placa Promocional de Empreendimento na Av Paralela. Salvador – BA, 10/12/ 2011.
 Fonte: Pesquisa de Tese da autora

Muitas são as contribuições presentes em *O direito à cidade* que instrumentalizam a nossa tese, sobretudo, aquelas sobre a cidade como valor de troca; em detrimento do seu valor de uso. Todavia, merecem destaque suas teses sobre a cidade, o urbano e o urbanismo, apresentadas no fim dessa obra clássica. Elas conclamam a realização de ampla reforma urbana de caráter revolucionário, cujo protagonista seria o proletário (aquele que pode produzir um novo humanismo, o do homem urbano). Nessa reforma, com contornos de utopia, o sentido da obra (cidade) se daria pela apropriação do: tempo; espaço; corpo e desejo. Intermediada pelas contribuições da Filosofia e das diversas formas de arte⁵², que instrumentalizariam revoluções econômicas (planejamento voltado à sociedade) e políticas (pelo controle democrático do Estado). Tais conclamações reforçam sua posição marxista, afirmando que uma reforma urbana passa, também, por reformas agrárias e industriais, ou seja, uma revolução cultural permanente (LEFEBVRE,1991).

⁵² Nessa passagem, fica evidente a influência dos princípios que norteavam o movimento Situacionista Internacional.

Em a *Produção do espaço*, o autor se dedicou a definir o que seria o espaço (social), visto como algo produzido pela ação humana. E, a partir de um levantamento de diferentes concepções deste, que vão de visões positivistas cartesianas, com base matemática, às interpretações marxianas, nietzschianas, além de análises linguísticas. Ele apresenta suas constatações e oferece uma variedade de tipos espaciais. Destes, chama a atenção o espaço homogêneo, produto do capitalismo. Esse espaço é, basicamente, o espaço urbano, que é homogêneo e fragmentado. Homogeneizado na forma de objeto de troca e fragmentado por ser vendido em parcelas com base na renda do solo para a apropriação de mais-valias fundiárias.

Lefebvre também enfatizou o papel político do Estado na produção e homogeneização do espaço social, por representar o poder centralizado. Em sua visão esse habitat moderno gera alienação e desigualdades sociais. Outro conceito desenvolvido é o de espaço abstrato, o qual Lefebvre defende ser esse um espaço político que produz, impõe e reforça a homogeneidade social. Para enfrentá-lo, deve-se desenvolver um pensamento político da economia espacial, tendo como proposta a captura do tempo e espaço, para modificar a vida das pessoas com intuito de modificar a sociedade.

Sobre o espaço social, Lefebvre afirmava que este não poderia ser medido pela natureza ou pela história prévia, tão pouco pelo crescimento das forças produtivas. O espaço social contém uma enorme variedade de objetos naturais e sociais, incluindo redes de relações que facilitam a troca de coisas materiais e informações. Esses objetos não são apenas coisas, mas relações. E o trabalho social as transforma, rearranjam suas composições e posições temporo-espacial, sem afetar sua natureza natural e situação geográfica. Ele é um produto das atividades que envolvem economia, técnica e conhecimento. São também produtos políticos e espaço de estratégias, sendo essa uma conotação bastante fluida, que comporta uma variedade de usos. Um dos argumentos usados por Lefebvre sobre a produção espacial, de interesse à presente pesquisa e, conseqüentemente, ao debate da renda da terra, permitem concluir que:

Space is never produced in the sense that a kilogram of sugar or yard of cloth is produced. Nor is it an aggregate of the place or locations of such products as sugar, wheat or cloth. Does it come into being after the fashion of superstructure? Again, no. It would be more accurate to say that it is at once a precondition and a result of social superstructure. The state and each of its constituent institutions call for space – but space which they can then organize according to their specific requirement; so there is no sense in which space can be treated solely as an *a priori* condition of these institutions and the state which presides over them. Is a space a social relationship? Certainly – but one which is inherent to property relationship (especially the ownership of the earth, of land) and also closely bound up with the

force of production (which impose a form on that earth or land); here we see the polyvalence of social space, its 'reality' at once formal and material (grifo nosso). Though a *product* to be used, to be consumed, it is also a *means of production*; networks of exchange and flow of raw material and energy fashion space and are determined by it. Thus this means of production, produced as such, cannot be separated either from the productive forces, including technology and knowledge, or from the social division of labor which shapes it, or from the state and the superstructure of society (1991, p.85).

Com isso, é possível verificar que para Henry Lefebvre o que caracteriza espaço social é o seu conteúdo social e sua dinâmica, bem como por ser *locus* da ação. Sendo este inerente às relações de propriedade privada em associação às forças de produção.

A partir de David Harvey, defensor do direito à cidade e militante da restauração da metodologia marxista e da crítica ao capitalismo, sobretudo em seu livro *Urbanismo y Desigualdad Social* (HARVEY, 1977)⁵³, é possível encontrarmos muitas contribuições às análises urbanas, que se somam às críticas à produção teórico-metodológica neoclássica sobre os estudos urbanos e regionais. Interessam-nos, neste contexto, suas reflexões acerca da renda da terra, presentes no capítulo 5, intitulado: *valor de uso, valor de cambio e teoria de la utilizacion del suelo urbano*.

Nesse capítulo, Harvey tece críticas às fragilidades teóricas da escola marginalista de Jevons (1871), por ter equiparado o valor de uso à 'utilidade total' e o valor de troca à 'relação de troca', transformando economia política em economia, com ênfase nos instrumentos teóricos da análise marginal, confrontando-as com as teses de Marx, que defendia a interdependência entre os valores de uso e de troca, no qual um adquire significado pela relação com o outro, **i.e.** a criação do valor de troca reside no processo de aplicar trabalho socialmente necessário a objetos da natureza, para produzir objetos materiais aptos ao consumo humano (com valor de uso). O autor salienta a importância dessa discussão ao esclarecimento dos problemas urbanos contemporâneos. Harvey endossará os que teorizam sobre os valores de uso e de troca do solo urbano — e dos seus equipamentos (melhoras) — enquanto mercadorias, ressaltando seu aspecto *sui generis*, por terem localização fixa e serem irreproduzíveis, tornam-se assim, mercadorias que conferem privilégios de monopólio aos que a possuem, pois determinam o uso dessa localidade.

O reconhecimento da natureza ímpar da mercadoria terra (solo) possibilita, na perspectiva de Harvey, enumerar características próprias a esta, tais como: possuir localização

⁵³ No original: *Social Justice and the City* (1973), foi publicado no Brasil com o título: *Justiça social e a cidade* (1980).

fixa, absoluta; ser imprescindível como suporte e/ou meio de produção; pelas relações entre valor de uso e de troca não se manifestarem com a mesma frequência, podendo ser de baixa ou alta rotatividade, sobretudo no valor de troca e na apropriação das mais-valias fundiárias urbanas; pelo direito de uso permitir poupar e potencializar riqueza, permitindo valor de uso corrente e valor de troca futura, em razão do adensamento de trabalho social; por processar o valor de troca de forma rápida e de uso em longos prazos, permitindo, assim, ao sistema financeiro atuar decisivamente no mercado de propriedade do solo urbano; por possuir diversidade de uso e de usuários, habitação, suporte da produção, investimento, recreação, etc.

Somam-se a essas características a identificação dos agentes operadores desse mercado, são eles: os moradores, inquilinos e proprietários, consumindo de forma variada a habitação; os agentes imobiliários, corretores e promotores, atuando como intermediários no mercado; os proprietários, atuando com vistas ao valor de troca, trocando alojamento/localidade por dinheiro, seja alugando, vendendo e/ou contraindo hipotecas (empréstimos); os construtores e industriais da construção, criando valor de uso para os outros e valor de troca para si, submetidos à concorrência; as instituições financeiras (bancos e seguradoras), interessadas em produzir valor de troca através do financiamento de valores de uso e também financiando a atuação dos demais agentes de forma especulativa e, por fim, o Estado e suas instituições, regulando (mercado, usos, zoneamento), financiando, adensando de equipamentos, contribuindo para modificar os valor de uso e aumentar a renda do solo.

Esses agentes modificam o espaço urbano de forma sequenciada e duradoura. Na compreensão disso, reside a crítica de Harvey aos modelos microeconômicos e a incapacidade destes em apreender as peculiaridades que fazem do solo e suas incorporações (acréscimos) uma mercadoria diferente das demais. Pois, uma vez localizadas e fixadas as atividades e seus ocupantes, torna-se difícil removê-los em curto espaço de tempo. Todavia, é importante salientar que essa ação acontece.

Quanto à discussão da renda da terra propriamente dita, o marxista britânico explica que essa ocupa uma posição decisiva nas teorias do uso do solo urbano; com longa e controvertida história na economia política. Critica o uso associado da teoria da renda à de localização, ele destaca que, para a escola de visão utilitarista, a renda do solo seria um excedente diferenciado por não ter a função de oferecer uma oferta global, impedindo uma regulação baseada na eficiência econômica. Por outro lado, quando considera as contribuições dos estudos clássicos, baseados na realidade rural do século XIX, defende a possibilidade de

aplicá-los ao contexto urbano, se deduzido da conceituação geral da renda, particularmente das discussões de Marx, presentes no Livro III de *O Capital*, já apresentado neste estudo, que

Considera la renta como algo que se puede surgir de diversos modos y a partir de todo tipo de condiciones iniciales. Sin embargo, el rasgo común en todos los casos es la institución de la propiedad privada de la tierra (HARVEY, 1977, p. 187).

Ao resgatar as formas de renda da terra, recupera as definidas pela economia política clássica e pela crítica de Marx, com a ressalva de que esta pode seguir diferentes expressões, segundo o modo de produção dominante. Harvey esclarece que enquanto a renda de monopólio atua no plano individual, a absoluta provém das condições gerais de produção em algum setor, pois é um fenômeno próprio do monopólio dos proprietários de terras, sendo ela a parte do valor de troca que se reserva ao proprietário, com valores de uso socialmente determinados.

O geógrafo inglês acrescenta que a renda é criada dentro de um espaço e um tempo determinado de forma relacional, em todas as esferas de produção, incorporando cálculos futuros. Ou seja: na prática imobiliária, o solo e seus equipamentos (melhoras) são valorizados pelos usos mais prestigiados e caros do que pelo uso real. Portanto, “en el valor de cualquier parcela de terreno ‘contiene’ los valores de todas las otras parcelas en el momento actual, así como las expectativas de valores futuros” (HARVEY, 1977, p.195). Assim, o crescimento urbano, promove, conseqüentemente, a elevação da renda.

Nessa linha de análise, em: *O Trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*, Harvey (1982) estabelece uma estrutura teórica para compreender uma nova faceta da luta de classe: a produção e o consumo do ambiente construído e a construção de um pacto do capitalismo, na criação de uma paisagem física com destino à produção e ao consumo. Afirma que, se para os trabalhadores a cidade possui valor de uso (moradia, trabalho, lazer), para os agentes do capital em geral ela possui valor de troca, favorecendo, conflitos e segregação espacial. Distingue facções do capital imobiliário; os que exploram a cidade, com objetivo de apropriar-se diretamente da renda — proprietários de imóveis, e os incorporadores —, e os que obtêm lucro na materialização do espaço urbano, sendo estes as construtoras e financeiras, além da ação estatal, que administra o consumo segundo os interesses da acumulação, intervindo nas lutas no meio construído, ou absorvendo externalidades.

A extração de mais-valia fundiária deve-se à dominação do trabalho pelo capital que força a separação entre local de trabalho, local de reprodução e de consumo; ou relação de dominação entre o trabalho e o ambiente construído. Isso faz com que a luta do trabalhador pelo controle de sua existência divida-se em duas: seja por condições de trabalho, seja contra as formas de exploração e apropriação pelo capital mercantil e pelos proprietários fundiários. Ligadas às questões de moradia e do consumo, sendo esse segundo aspecto da discussão relevante para a presente pesquisa. Assim, se a força de trabalho necessita de espaço para viver (valor de uso), o capital busca produzir um ambiente voltado para a produção e o consumo (valor de troca). Nesse sentido, a “terra é, portanto, uma condição de vida para a força de trabalho, da mesma maneira que é uma condição de produção para o capital” (HARVEY, 1982, p.8).

David Harvey critica as teses neoclássicas de localização baseadas na racionalização da definição dos preços das terras pelos mecanismos de mercado e por intermédio da fixação de preços-sinais⁵⁴, resultante da apropriação da renda e da comercialização de títulos. Ao contrário, afirma que a apropriação da renda pelos proprietários de terras resulta do caráter monopolístico da propriedade privada, gerando um “monopólio natural” (HARVEY, 1982, p.9) do espaço, no qual a terra é uma mercadoria sob condições monopolísticas e sob os efeitos de vizinhança e externalidades.

O valor do imóvel e sua renda dependerão das condições que o rodeiam e da localização relativa aos espaços de produção e consumo, que traduzem: símbolo de status, capacidade de mercado e custos agregados. É certo que as análises realizadas muito auxiliam na compreensão da dinâmica, dos resultados e dos interesses envolvidos nas relações de produção e consumo do espaço urbano e dos mecanismos de apropriação das mais-valias fundiárias urbanas resultantes da renda da terra, posto ser a expressão espacial das lutas de classe.

1.2.3.1 Discussão atual e a mais-valia fundiária urbana

O debate da renda da terra foi recuperado e atualizado pelo economista e urbanista colombiano Samuel Jaramillo González⁵⁵. Particularmente em seu livro *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, (2009)⁵⁶, em que endossa sua relevância para a compreensão do

⁵⁴ Preço regulador

⁵⁵ Pesquisador associado ao Lincoln Institute of Land Policy.

⁵⁶ Primeira edição publicada em 1994.

mercado de solo urbano, reafirmando a necessidade de elaboração de teorias próprias para a renda do solo. Para tanto, recuperou os fundamentos e críticas da teoria da renda da terra, especialmente os de Ricardo e Marx, para abordar a dimensão econômica na configuração das cidades e os efeitos sociais e financeiros do mercado imobiliário. Em que a renda, como parte do valor produzido socialmente, gera o preço da terra; no qual a mais-valia fundiária resultante fica com o proprietário. Defende que o propósito da Teoria Geral da Renda da Terra (TGRT) é interpretar a existência social da propriedade territorial no capitalismo (JARAMILLO GONZÁLEZ, 2009).

Jaramillo González resgatou as modalidades de renda diferencial (RD I e II), derivada das condições de produtividade e do terreno; renda absoluta (RA) e de monopólio (RM), derivadas da existência da propriedade privada e da escassez, respectivamente. Junta-se aos que defendem que Marx cometeu um erro ao afirmar que a renda absoluta é compatível com o funcionamento geral da Teoria do Valor⁵⁷. Sustenta que esta tem a mesma natureza que a de monopólio, sendo sua determinante uma competição estrutural pelos bens agrícolas que impulsionam os preços do mercado sobre os seus preços de produção.

Ele discute sobre os processos de produção e circulação das mercadorias ou dimensão monetária do mercado. Momento em que o valor se valoriza, sendo que esse processo ocorre em um tempo incerto para as mercadorias ordinárias e, mais ainda, para uma como a terra. Afirma que os mercados de produtos urbanos condensam uma grande quantidade de valor, são bens duráveis, imóveis em relação ao solo, de forte caráter especulativo e são bens de consumo de vida útil longa. Assim, uma teoria do solo urbano reflete as esferas da produção e da circulação do capital, sendo uma de suas particularidades. Igualmente, na teoria proposta explica como opera o mecanismo da renda urbana no processo de distribuição de valores que emergem da competição entre os diversos agentes, com níveis distintos de poder.

O urbanista colombiano analisou o papel da propriedade privada da terra urbana a partir dos processos de acumulação, com os quais a renda do solo urbano se articula em relação aos processos de acumulação geral. Mostra as articulações da renda no processo de produção do espaço construído (articulações primárias) e no uso desse espaço (articulações secundárias), bem como na simbologia relacionada, pois determinam a distribuição das atividades urbanas na cidade capitalista e definem o funcionamento do mercado de solo. Parias Durán (2010) avalia essa análise como da maior relevância, pois, na atualidade “en la

⁵⁷ Livro 1, Vol I de O Capital (1985).

era de los mega proyectos urbanos, la dimensión simbólica constituye uno de los mecanismos más poderosos de transformación y actuación sobre los mercados del suelo” (p.154). E, na nossa compreensão, de fundamental importância na produção de MVFU, pois agregam ou retiram valores simbólicos como poder, prestígio, exclusividade, etc.

Jaramillo González acompanha e avança sobre as propostas de Alain Lipietz (1974), ao defender que a divisão dos usos do solo urbano não são de caráter técnico, fruto de uma lógica funcional, mas produto da articulação de atores hegemônicos, de forma coletiva e interativa, tal como defendemos na presente tese. Tais práticas resultam da estrutura de classes do MPC, cujos códigos de usos modificam-se de acordo com os interesses e poder de pressão dos agentes, particularmente os grandes promotores urbanos. Muitas vezes, associados ao poder público, orientando a alocação dos grandes equipamentos, transformando as rendas e os preços do solo, no que chamou de especulação passiva e indutiva.

Os preços dos solos que determinam a localização das atividades urbanas, portanto, o estudo do mercado urbano busca explicar a dinâmica do preço dos solos, nos mecanismos de modelação da cidade. Para chegar à explicação dessa dinâmica, Jaramillo González recorre ao ponto de partida da teoria clássica, arguindo o porquê da terra que não possui valor em si mesma ter preço. A resposta permanece a mesma: a renda da terra; pois os proprietários dos terrenos possuem uma condição básica, indispensável à produção e ao consumo do espaço: o solo (urbano).

Cada atividade urbana corresponde a um tipo de renda da terra, com modalidades de renda primária e secundárias. A diferença entre o preço do espaço construído em cada localização e o preço de produção do espaço construído gera lucros excessivos, que se convertem em rendas, as mais-valias. Por exemplo, a verticalização da construção ao potencializar a quantidade de espaço produzido que se pode vender em um lugar específico. Com isso, a densidade de construção utilizada e os preços do solo dependerão da relação entre custo de produção e preço de venda dos espaços construídos, podendo ser de baixa densidade ou de alta densidade, dependendo do quanto os custos podem ser absorvidos pela construção (particularmente na verticalização). Esse raciocínio interessa muito ao presente estudo, pois, ao tratar da verticalização do espaço construído, o autor oferece subsídios explicativos para interpretar a produção do espaço aéreo e apropriação de mais-valia fundiária em Salvador.

Outra base de análise apresentada refere-se à dotação de infraestruturas e serviços que as cidades requerem e que não são produzidos pelo capital individual, mas pelo Estado. Além desse aspecto, soma-se a articulação entre as várias atividades urbanas, o que o promotor imobiliário também não controla. Assim, a competição pelos terrenos faz surgir a escassez do espaço urbano e a restrição de oferta faz subir os preços, adicionando lucros extraordinários aos construtores, apossados pelos proprietários. A instância jurídica que permite isso é a propriedade, gerando a renda de monopólio, base da diferenciação social do espaço, chamada pelo autor colombiano de monopólio de segregação, sobretudo, o que não busca suprir necessidades e sim ostentar poder de consumo de categorias sociais diferenciadas (JARAMILLO GONZÁLEZ, 2009).

Esses grupos de altas rendas reservam para si partes da cidade, excluindo os demais estratos sociais. O mecanismo dessa exclusão é a renda da terra, um produto de associação de interesses, defende Jaramillo González e a ele nos associamos. Sendo que a combinação destes e a conseqüente variação das rendas urbanas dependem de várias possibilidades, diferenciando-se de cidade para cidade e em tempos distintos. Desse modo, a dinâmica dos preços dos solos depende de movimentos conjunturais, como mecanismos de socialização, caráter descentralizado da ação dos agentes relacionados a fatores de curto prazo e movimentos estruturais — mudanças bruscas em longo prazo —, resultante de modificações de uso do espaço construído, que geram uma renda mais elevada; acelerando o aumento do preço do solo. Assim, a constante alta dos preços é algo estrutural e faz com que os agentes procurem sempre apoderar-se desse incremento.

O urbanista colombiano sublinha que a especulação é inerente ao mercado de terras urbanas, cujos principais agentes são os grandes promotores, pois possuem certa margem de manipulação do tecido urbano, comprando terrenos por preços mais baixos, que suportam um uso e uma renda associada. Esses agentes, frequentemente, modificam esse uso da terra para fins mais rentáveis, a partir de intervenções massivas.

Essa perspectiva desafia seus antecessores ao diminuir a importância do conflito entre construtores e incorporadores versus proprietários de terras, atribuído à crença de o segundo apropriar-se, pela renda, de parte dos lucros dos primeiros. De acordo com Jaramillo González (2009), isso não ocorre, pois a renda amealhada pelo proprietário é oriunda do fundo dos lucros do capital em seu conjunto. Ela não provoca, portanto, prejuízos aos demais

agentes (construtores e promotores). Dessa forma, o conflito observado é de base estrutural, **i.e.** quando os agentes concretos disputam pela apropriação da alta dos preços do solo.

Jaramillo González endossa as teses da necessidade da recuperação da mais-valia fundiária urbana (MVFU), ou de, ao menos, parte dela, quando o aumento do preço do solo provém de decisões e intervenções estatais. Nesse segundo caso, os proprietários de terras veem suas rendas aumentadas, sem nenhum custo, por ações como: zoneamento, regulamentação, modificações do uso do solo e da densidade construída, bem como pela absorção dos necessários custos em infraestrutura. Com efeito, a recuperação da MVFU constitui-se num importante instrumento na formulação de políticas de gestão do solo urbano e regulação do mercado imobiliário para combater as injustiças no espaço das cidades.

1.2.4 Contribuições e Análises Nacionais

Dos aportes nacionais à teoria da renda fundiária, iniciamos com as contribuições do economista marxista Paul Singer (1979), um dos autores que questionam a natureza do solo urbano como mercadoria. Para ele, trata-se de um valor que se valoriza, ou, mais uma vez, uma mercadoria *sui generis*, pois o que é regulado pelo mercado é “o acesso à utilização do espaço” (SINGER, 1979, p.2), que pode ser ganho mediante compra do direito de propriedade ou mediante pagamento de aluguel. A ocupação do solo é uma contingência da sua condição de propriedade privada. Ele afirma que capital imobiliário seria um falso capital, posto não valorizar-se como resultado de atividade produtiva, mas em função do monopólio ao acesso a uma condição indispensável à produção. O título de propriedade, ou de crédito, assegura ao seu proprietário uma renda passível de ser negociada por um preço proporcional a esta; a ser dado pelas taxas vigentes no mercado de crédito.

O autor substituiu o conceito ricardiano de “pior terra”— como regulador da renda diferencial (RD) —, pelo de “*pior localização*” (SINGER, 1979, p.3), tratando dos custos que o ocupante do solo urbano terá conforme sua localização em relação ao acesso a bens e serviços de uso coletivo (infraestrutura e vizinhança). Custos menores ou maiores asseguram rendas maiores ou menores, respectivamente. Com isso, Singer discute sobre as vantagens locais e dos fatores de aglomeração; graduados conforme a redução do custo. Assim, essa renda diferencial é auferida em mercados competitivos para habitação e/ou por empresas.

Para Singer, nas cidades capitalistas, essa diferenciação das localidades tem como um dos seus principais agentes de produção o Estado, por absorver os custos da valorização do

capital na dinâmica do crescimento urbano. Essa dinâmica, por influenciar no movimento do valor e da renda, necessita produzir e consumir constantemente espaços, gerando, como efeito colateral, uma rápida obsolescência espacial. Nas palavras de Paul Singer, “obsolescência moral das construções” (1979, p.8) e das localidades também, pois encurtam o ciclo de vida útil dos espaços, a fim de produzir novas áreas e lançá-las no mercado.

Também de inspiração marxista e valendo-se de conceitos oriundos da *Escola Francesa de Sociologia Urbana*, particularmente os de Alain Lipietz (1974), o trabalho da arquiteta e urbanista Suely Gonzáles, “*A renda do solo urbano: hipótese de explicação do seu papel na evolução da cidade*” (1985), recupera a tese da renda do solo como excedente do valor sobre o preço da produção, sustentando que, se o solo é uma mercadoria, seu preço é um valor comercial determinado pela renda que ele propicia. Contudo, o dado relevante de suas considerações foi o retorno às teses de Marx, que considera terra renda e capital juros, como expressões tão irracionais quanto $\sqrt{3}$, na medida em que a renda é fixada como preço anual do solo e o juro como preço do capital, pois se a expressão contradiz o número, em suas formas mais simples e elementares, aquela contradiz suas formas mais simples como mercadoria e dinheiro; por não ser produto do trabalho privado⁵⁸. Assim, de acordo com a autora, para Marx, terra renda — a renda como preço da terra — exprime a terra como mercadoria cuja expressão monetária é seu preço.

Gonzáles afirma, ainda, ser a renda do solo urbano o operador econômico da reprodução da divisão social do espaço urbano (DSEU). Segundo ela, essa divisão se altera durante o crescimento da cidade, tida como quadro construído, um objeto em movimento, que “se expande para atender não só a uma demanda para uso efetivo, mas a uma demanda para reserva (especulação)”, controlando a oferta (GONZÁLES, 1985, p.93). Nesse sentido, o valor dos imóveis, sua variação no tempo e no espaço, se deve às situações relativas que cada imóvel contrai no espaço da cidade ao logo da evolução deste. Essa demanda não seria pelo solo *per se*, mas pela inserção que sua posse permite nas esferas das relações econômicas e sociais e, com isso, possui valor, preço e padrões expressos na sua localização. Fica evidenciado, portanto, a existência de movimento do valor na cidade.

⁵⁸ Um número irracional é aquele que não pode ser escrito na forma de fração. São números incomensuráveis, pois sua parte decimal é infinita. É relevante destacar que essa observação reforça o caráter *sui generis* da Terra enquanto mercadoria (SILVEIRA E MARQUES, 1995).

Para o sociólogo e urbanista Nelson Baltrusis (2011; 2010; 2005), seguindo os fundamentos da análise marxista, o preço da terra é o mecanismo responsável pela constituição do solo urbano; é a transformação socioeconômica do sobrelucro da localização. Assim sendo, o autor defende que a “renda da terra é o resultado de uma série de relações espaciais que se estabelecem entre capitalistas e proprietários de terra” (2010, p.243). Suas argumentações fundamentam-se na recuperação dos aspectos convergentes das teorias econômicas marxistas, neomarxistas e dos neoclássicos.

Baltrusis defende que a terra urbana só adquire um preço porque permite aos agentes econômicos ganhos extraordinários (mais-valias ‘extraordinárias’). O que o faz acompanhar os argumentos marxistas quanto à “capacidade aglomerativa de combinar socialmente meios de produção e meios de reprodução de uma formação social” (LOJKINE, 1981 apud BALTRUSIS, 2010, p.244), como mais uma forma de valor de uso do espaço, além da ideia de instrumento e suporte passivo da produção, defendida por Marx, sendo essa capacidade o resultado do trabalho humano adensado ao solo urbano.

O sociólogo destaca a natureza contraditória do valor da terra urbana, formado por uma diversidade de agentes e fatores (privados e Estado). Em que, a despeito das tentativas de regulação pelo Estado, os processos de desenvolvimento da terra se dão de forma anárquica; conduzindo a resultados nem socialmente decididos nem supostamente pretendidos, pois o controle privado da terra gera padrões de irracionalidades. Bem como, o desenvolvimento desigual, inerente ao capitalismo, que cria fatores constrangedores ao seu próprio desenvolvimento, *i.e.* poluição, especulação e padrões espaciais diversos. Tais contradições foram chamadas de *nexo da terra urbana* (SCOTT, 1980 apud BALTRUSIS, 2005, p.60). Destacamos que o sociólogo se dedicou às análises sobre os imóveis, pois estes, a exemplo do solo, também se constituem em bem imóvel e irreprodutível e investigou os preços do mercado imobiliário formal e informal.

Já o geógrafo e economista, Adriano Botelho (2007 e 2008) concebe a renda fundiária urbana como uma categoria de análise ainda válida na compreensão das questões urbanas por oferecer

uma possibilidade de abordagem do urbano que permite a análise de fenômenos importantes, como a hierarquização dos usos do solo, o papel do setor imobiliário para a acumulação do capital e para a reprodução das relações de produção capitalista, além de ser um importante instrumento para o entendimento do processo de segregação sócio espacial e fragmentação do espaço no urbano (BOTELHO, 2008, p. 25).

Botelho defende que a renda da terra possui um correspondente na cidade, e ela está incluída nos aluguéis e no preço dos imóveis, mesmo que não apareça diretamente. Essa renda perde sua forma concreta como fruto do solo em espécie, dinheiro, e toma forma abstrata como juro de capital investido. Assim, as características da renda da terra urbana apresentada, inspiradas em Marx, são dadas: “1- pela influência da localização sobre a renda diferencial; 2- pela exploração do proprietário do progresso social; 3 – pelo preço de monopólio” (MARX, apud BOTELHO, 2008, P. 26). O que possibilita, na análise da realidade urbana⁵⁹, a aplicação das categorias teóricas de rendas: absoluta, pela existência da propriedade privada e base da especulação; diferencial I e II pela localização e pelos equipamentos imobilizados e, por fim, de monopólio, como resultado da escassez do espaço urbano. A renda fundiária urbana é, portanto, potencializada pelo crescimento intenso e rápido das cidades.

Botelho ressalta que as relações de produção capitalista do espaço urbano engendram mais-valias fundiárias na forma de um sobrelucro setorial, constituídos pelos excedentes dos valores sobre o preço da produção das construções. Esse “sobre valor”, por sua vez, estaria ligado às condições do ambiente (naturais ou construídas). Com isso, a variação do preço dos imóveis se daria de acordo com cada zona da cidade, pelos atributos apresentados, de maneira mais ou menos homogênea, pela sua posição em relação aos equipamentos e serviços distribuídos pela cidade e pela regulamentação urbanística, permitindo ou não diferenciados tipos de usos do solo urbano.

Em relação aos efeitos da regulação, atribuição do Estado, Botelho chama a atenção sobre o papel ativo desse agente na formação de renda; por interferir diretamente no preço e na valorização da terra. Seja aplicando capital fixo, trabalho morto, seja pelo próprio zoneamento, produzindo segregação espacial, uma vez que o Estado elege espaços a serem adensados de bens e serviços de uso coletivo e aprova permissão e/ou proibição de uso do solo segundo critérios, muitas vezes, de acordo com a solvência monetária da população alvo. Dessa forma, promove-se seletividade espacial como resultado do atendimento aos interesses de agentes privados. Esses interesses e investimentos públicos (e privados) se refletem na diferença da renda do solo, posto que essa concentração e/ou ausência de bens e serviços faz

⁵⁹ Todavia, o autor junta-se aos que veem com dificuldade a categorização das formas de renda, pois, a seu ver, não são claras as diferenciações entre renda diferencial I e II, bem como não são entre renda absoluta e de monopólio. Uma vez que, ao longo do tempo, variam tanto a regulação do solo, como as técnicas de construção, tornando terrenos antes inviáveis à construção, em aptos.

com que as camadas sociais tendam a se excluírem no espaço urbano, fazendo com que a renda do solo seja uma expressão material das lutas de classes⁶⁰.

Botelho defende que, embora a renda fundiária urbana apresente, aparentemente, obstáculos à livre circulação do capital pela relação de propriedade com terra, há várias maneiras de incorporá-la à acumulação capitalista. Uma dessas expressões seria a junção da propriedade com o mercado financeiro, pela transformação da propriedade imobiliária em títulos comercializáveis, passando a ser alienável mediante empréstimos e/ou hipotecas (BOTELHO, 2008, p. 29), ou um *capital fictício*, que assegura o direito sobre utilidades futuras do uso da terra e do ambiente construído. O que garante apropriação de mais-valia fundiária gerada por um trabalho futuro.

Nesse sentido, o autor afirma que apesar do ambiente construído integrar o capital fixo, isso não o impede de realizar-se e circular como valor. O que faz da renda da terra parte do processo de acumulação capitalista, seja na forma da especulação e incorporação imobiliária, seja através da circulação da renda capitalizada no mercado financeiro. A imobilidade do capital fixo é superada quando os imóveis transformam-se em títulos imobiliários, assim a produção espacial torna-se uma condição de produção e reprodução da sociedade e, o espaço em si, é utilizado com meio de produção para geração de mais-valia, além de proporcionar uma renda aos seus proprietários. Essa interpretação é uma relevante contribuição do autor.

Junta-se aos teóricos já apresentados o economista Óscar Roa (2009)⁶¹, que considera o solo urbano um *bem composto* indivisível, sendo essa sua característica irrenunciável (p.94). Esse autor defende que os custos de produção do solo urbano são, de modo geral, menores que o preço com os quais circula. Para tanto, sustenta-se nos argumentos do pensador David Ricardo e afirma que esse preço é apenas uma expressão de riqueza, mas não a causa delas; todavia, as formas de trocas são expressões evidentes da desigual transferência de riqueza na cidade. Essa é uma das argumentações de Roa para a natureza *sui generis* do solo urbano como mercadoria, geralmente tratado como um bem singular, dada suas condições naturais de irreprodutibilidade, em que o preço se forma *in situ*, de forma relativa a outros terrenos de

⁶⁰ - Por se constituir numa condição de reprodução das relações de produção capitalista, pois impede a propriedade social de um dos mais importantes meios de produção (MARX, 2008).

⁶¹ Apesar de não ser brasileiro, Óscar Roa desenvolveu suas teses sobre o tema durante seu doutoramento no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ, na cidade Rio de Janeiro.

melhores ou piores qualificações e pelas condições de localização e acessibilidade no conjunto da cidade.

Óscar Roa (2009) explica, valendo-se dos aportes da *Escola da Sociologia Urbana Francesa*, que o preço do solo é determinado, de um lado, por agentes ativos, promotores imobiliários, contribuintes da criação do valor e do qual se apropriam de parte; e, de outro lado, por agentes passivos, os proprietários que não contribuem com a criação do valor do qual se apropriam. Este autor chama a atenção para o fato de o promotor tentar fazer com que o preço do solo reflita, de maneira antecipada, futuras modificações.

Dessa forma, esses agentes se constituem em profissionais de antecipação, pois suas ações têm a capacidade de antecipar mais-valias fundiárias futuras. Assim, o preço do solo será correspondente “ao valor presente de todas as mais-valias que espera obter no futuro” (SMOLKA, 2003 apud ROA, 2009, p. 97), conforme ilustra a Figura 3 a seguir, na qual o terreno apresentado encontrava-se em estágio de ‘preparação’ (produção de solo urbano) para a construção de um empreendimento, cujo preço da sua fração já incorpora, na relação de venda, os valores posteriormente a ele adicionados.



Figura 3. Canteiro de Obras do empreendimento Greenville, Patamares-Salvador – BA, 10/12/ 2011
Fonte: Pesquisa de Tese da autora.

Em contraponto ao pensamento econômico exposto, Óscar Roa apresenta também as teses da *Síntese Espacial Neoclássica*, como uma versão mais ortodoxa das análises da renda, baseadas na localização. Na sua perspectiva, a eleição residencial e a estruturação de uma ordem urbana se dá a partir de escolhas racionais dos atores que edificam a cidade; os proprietários são agentes passivos submetidos à vontade da demanda. Essas análises

utilitaristas, do comportamento dos agentes, explicam o mercado do solo centrado na relação entre acessibilidade e consumo de espaço. Roa baseia-se em modelos isotrópicos, nos quais o espaço é homogêneo, e crer que os governos se comportam igual aos desenvolvedores como maximizadores de benefícios, seja na escala da cidade, seja na da vizinhança. O economista defende que esse raciocínio é fundamento do:

laissezferismo puro no que o desenvolvedor privado produz os bens públicos e capta uma renda e uma taxa de congestão que as famílias estão dispostas a pagar em um ambiente no que a proporcionalidade dos esforços-capital é remuneradas ao amparado de um estatuto que assim o prescreve: o código Napoleônico (ROA, 2009, p. 99).

As ideias apresentadas por Roa (liberais e marxistas) constituem-se numa relevante contribuição aos estudos do solo urbano e seu comportamento como mercadoria. Esse autor caracteriza e explica o solo como um bem singular e composto. Evidencia a natureza especulativa do mercado imobiliário; com suas teses sobre as normas e as antecipações, segundo as quais a produção do espaço público incide de forma positiva nos preços do solo de uso privado, sendo a insuficiência destes um indicador de desigualdade e segregação espacial. Segundo ele, a formação das cidades configura-se como um jogo de soma zero: enquanto uns perdem, pela diminuição do espaço rural, outros ganham, com o ingresso de novas áreas no espaço urbano, advindos dessa transformação. Os ganhadores são, de acordo com Roa, os melhores informados e com melhor capacidade de mobilizar recursos próprios, ou alheios, para a edificação (ROA, 2009, p.149). E essa é a natureza especulativa do mercado do bem solo urbano, explicada, entre outras formas, pela teoria da renda fundiária.

1.2.5 Constatações e Contribuições

Depois da revisão empreendida sobre a teoria geral da renda fundiária urbana, constata-se que esta é comumente usada para explicar a variação do preço do solo na sua condição controversa como mercadoria, bem como na apropriação de mais-valia fundiária produzida pelo capital, que é embolsada pelo proprietário da terra, incorporadores e investidores, além de ser uma expressão material das lutas de classe. Ela foi inspirada nas teses fisiocratas do século XVII, mas consolidou-se na Economia Política Clássica Britânica; no contexto de transição do feudalismo para o capitalismo. Foi concebida quando ainda era preponderante o papel da classe dos proprietários de terra na realidade rural, sobretudo porque os atributos naturais constituíam-se num diferencial à produção agrícola e ao seu lucro subsequente.

Seus pensadores originais foram Ricardo e Marx. O segundo criticou e ampliou os conceitos do primeiro. Essa teoria passou por um longo período de ostracismo; quando prevaleceram as teses neoclássicas marginalistas, inspiradas na teoria de localização de Von Thünen e concebidas com base em modelos de espaços isotrópicos. Todavia, foi recuperada pelos neomarxistas franceses, influenciados pelas teses de Luis Althusser, Nicholas Poulantzas e Henry Lefebvre, aplicando-a ao contexto urbano contemporâneo, sendo ampliada por elementos analíticos mais pertinentes à realidade das grandes cidades do mundo capitalista. Caiu novamente em desuso com a emergência das teses neoliberais sobre localização e voltou aos debates, inclusive no Brasil nos anos 2000. Todavia, a base da teoria da renda da fundiária urbana contemporânea, mesmo com a controvérsia sobre a condição de uma mercadoria, com preço, mas sem valor de/em trabalho, encontra-se nos neomarxistas.

Neste esforço de revisão teórica, outra constatação importante refere-se às classificações da renda do solo, que se expressam como Renda de Monopólio (RM), determinante das medidas de preço do solo (urbano), conseguida através de preços de monopólio, resultando no poder conferido aos que têm a propriedade dos terrenos em estabelecer os preços e da disposição dos compradores em pagar por um produto escasso/exclusivo, numa relação duradora entre o preço de mercado e a mercadoria. Observa-se, também, Renda Diferencial I e II (RDI e II).

A RDI é gerada pelo lucro suplementar obtido pela produção, algumas vezes de produtos idênticos, em condições diferenciadas pelas condições do terreno, em termos de localização/acessibilidade e condições ambientais à produção; a RDII, por sua vez, é produto da diferença do volume de capital investido, pois determinadas áreas demandam mais investimentos — aqui entendidos como trabalho social — do que outras, de acordo com as demandas do capital. Para analisar a RDII, é considerado o preço da produção espacial constante, onde o acréscimo da renda caminha paralelamente ao desenvolvimento do modo de produção.

Por fim, Renda Absoluta (RA), que resulta da existência da propriedade privada de um bem limitado e irreproduzível, que só pode ser analisada ao nível das relações sociais concretas e, na cidade, significa a subtração da mais-valia gerada pela indústria da construção (FRANCO, 1983). Esse tipo de renda dependerá da história de cada sociedade. É importante destacar que essa categoria de renda foi confundida por muitos com a renda de monopólio e tida, para alguns, como um erro conceitual de Marx.

Constatamos, ainda, que, o solo urbano existe pela intervenção do Estado, que atua como agente regulador das normas de uso ou intensidade do seu aproveitamento, ações capazes de modificar seu preço. Observamos que o solo urbano tem valor ao se realizar para alojamento (habitação) ou por se tornar edificável e acessível, tanto pelo adensamento horizontal como pelo vertical (através do gabarito); em suma, como produto do trabalho humano. Nesta perspectiva, a condição de valorização é real justamente por poder agregar vantagens concretas no solo, que de forma geral são as seguintes: física, pouco acidentado e resistente⁶²; qualidade, referente à quantidade de capital fixado ao solo; escassez; acessibilidade e localização, sendo essa considerada como mercadoria, pois é o trabalho humano somado às relações sociais que criam a localização. Todavia, é importante ressaltar que, a localização é um dado relativo, pois o espaço é muito dinâmico, enquanto o zoneamento e o gabarito são instrumentos de regulação e fator de multiplicação do solo, que oferecem a possibilidade de fazer o solo criado e avançar sobre o espaço aéreo.

Além das constatações enumeradas, entendemos que é possível somar algumas contribuições ao estudo da renda fundiária urbana e do comportamento da valoração do solo urbano, seja em Salvador-Ba (estudo de caso da presente tese) ou em outra cidade. Essa valoração passa por diferentes caminhos em seu processo, pois diversas etapas são percorridas sucessiva e/ou simultaneamente pelos agentes interessados. O resultado disso, como veremos, traduz-se em verdadeiras *acrobacias* ou *malabarismos* institucionais por parte do Estado (nos poderes Legislativo e Executivo), atuando nas suas diversas escalas — da cidade e dos governos estadual e federal — e conciliando interesses, muitas vezes conflitantes aos da sociedade local, para atender às demandas dos agentes do mercado imobiliários (setores da construção civil, das incorporadoras, das imobiliárias, do mercado financeiro, etc.) na apropriação de mais-valias fundiárias urbana.

Essas “acrobacias” são identificáveis a partir da análise de estratégias adotadas pelo planejamento visível e invisível (CARVALHO, 2002) na produção espacial do valor do solo e sua apropriação, sendo essas categorizadas da seguinte forma: 1) privatização das terras; 2) produção de escassez; 3) zoneamento urbano e 4) acessibilidade construída. Tais referenciais teóricos podem ser aplicados na interpretação da relação entre renda do solo (renda em trabalho) e a explicação da valorização seletiva de alguns trechos, em detrimento de outros,

⁶² Souza (1994), ao discutir as condições físicas para a edificação na cidade de São Paulo, concluiu que esta variante pode ter sua importância diminuída frente às possibilidades que a tecnologia oferece para corrigir as possíveis dificuldades à construção.

como também, dos fatores que promovem segmentação e segregação na cidade. Esses fenômenos podem ser inferidos e mapeados, ao considerarmos diversas variantes no processo de produção espacial, tais como: reformas na legislação de terras, definição dos valores de venda do solo urbano, dados sobre tributação e alocação de infraestruturas.

Assim, ao concluir esta discussão sobre a renda fundiária urbana e papel desta na produção seletiva dos espaços da cidade e apropriação das mais-valias, verificamos que não é o valor da terra que determina a magnitude da renda, mas é esta que determina o preço dos terrenos. Ou seja, a renda é fruto da capacidade que um dado trecho do espaço, acrescido de trabalho, tem de gerar mais-valias fundiárias ao seu proprietário. Ainda que não tenha sido ele o agente da materialização do referido trabalho. Essa capacidade do solo de gerar lucro, produzir mais-valia fundiária, pode ser desenvolvida tanto no presente, com também num futuro, próximo ou distante.

A referida mais-valia fundiária, e no nosso estudo de caso a urbana (MVFU), se constitui no *excedente do valor da mercadoria terra urbana e suas benfeitorias* que não foi produto da interferência do proprietário, subtraído os custos de sua produção com a compra do terreno, construção e/ou reforma (FURTADO, 2007; JAMILLO GONZALES, 2009). Ela se materializa por intermédio da indução do que se deve e como se deve construir sobre o solo, a produção do sobretrabalho, os gabaritos, suas edificações e seus usos, principalmente quando multiplicado na forma da verticalização; bem como na produção da escassez do espaço urbano, por meio do controle da oferta. Também, pela sua simples existência. Esse conjunto de referências teóricas e evidências empíricas ratificam a importância do estudo da renda fundiária urbana e dos processos de produção do próprio solo urbano nas análises dos processos urbanos contemporâneos, como os ocorridos na cidade do Salvador.

Os próximos capítulos serão dedicados para analisar este fenômeno nessa cidade, partindo do processo de produção de escassez do espaço urbano por intermédio da mutação jurídica e do planejamento urbano, como resultado da ação articulada de agentes hegemônicos. Seguida da análise da subsequente expansão do mercado imobiliário, como forma de mercantilização do solo urbano, passando pela análise dos marcos regulatórios que potencializam de forma extraordinária a apropriação das mais-valias fundiárias urbanas (MVFU).

[...], muito do crescimento da cidade deu-se, pois, por esse processo de luta miúda, tinhosa, contra a água, contra a ladeira, contra o fundo encharcado dos vales internos e sob a pressão de proprietários e governo [...].

Maria Brandão, 1979.

2 - EVOLUÇÃO ESPACIAL E PRODUÇÃO DA ESCASSEZ DO SOLO URBANO EM SALVADOR

2.1 SISTEMAS DE OBJETOS E SISTEMAS DE AÇÕES

Ao levarmos em consideração as orientações que Santos (1996) nos oferece ao conceituar o espaço como um “conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá” (p.51), passamos a considerar a cidade do Salvador como uma representação desse sistema de objetos. Objeto geográfico em si, que não possui realidade filosófica separado do sistema de ações. Assim, se o objeto não existe sem a ação, esta se orienta para fins objetivos, tornando-se um ato projetado dotado de propósitos que lhe dá sentido. Portanto, quando se verifica a PEEU na cidade e seus processos, percebe-se que esta não representa um dado próprio da natureza do objeto, mas um produto das ações no tempo e espaço. Não somente dos indivíduos, ainda que estes possam alternar-se na condição de veículo e motor da ação, mas também das empresas e das instituições.

Nesse sentido, para compreender esse fenômeno espacial em Salvador, nos cabe aqui, primeiro, descrever a natureza e as características do objeto geográfico (cidade), tanto do ponto de vista natural quanto do artificial, com informações sobre os dados fisiográficos do sítio e a produção do solo urbano; segundo, analisar a ação de produção de escassez espacial em si, investigando os processos, ou ação contínua em direção a um resultado (SANTOS, 1985). Com isso, buscamos desvelar os mecanismos dessa ação, bem como as escalas de comando e as intencionalidades destas, pois, muitas vezes, as ações que se operam em um lugar são produto de interesses e necessidades alheias, transformando o lugar em mero local (SANTOS, 1996), como no caso da capital baiana.

Portanto, no presente capítulo verificou-se que a escassez do solo urbano na cidade vai além da sua expressão na forma do adjetivo escasso: “de que há pouco; parco, raro; falto, carente, desprovido”, etc., ou ainda referir-se a escassez espacial como à qualidade de escasso; pouca abundância, falta, míngua, carência, privação”. Entendemos escassez, sobretudo, como produto da ação intencional de escassear, ou verbo transitivo que se refere a “dar com escassez, com parcimônia; não prodigalizar” e a “fazer-se escasso; tornar-se diminuto; minguar, rarear” (FERREIRA, 1999, p.795).

Também vale resgatar a ideia, já exposta na introdução, de que a escassez é um dos pilares da economia, pois se refere ao uso eficiente dos recursos escassos, no caso o espaço urbano habilitado ao consumo, e as escolhas tomadas sobre eles. Uma vez que se configura como suporte e meio de produção, ao conjugar dois fatores de produção essenciais: terra e capital. É, portanto, um bem composto. Dessa forma, entendemos que no caso de Salvador o fato do solo urbano ser escasso não significa apenas que é raro. Significa que este não está disponível em quantidade satisfatória, muito menos é de livre acesso aos que o desejam/necessitam. A escassez é um fenômeno de forte carga de intencionalidades, que impele a maioria da população adotar estratégias diversas, até de luta — miúda, tinhosa—, pelo acesso a terra (BRANDÃO, 1979), conforme estudo de Maria Brandão sobre a apropriação em Salvador a partir dos anos de 1940.

Diante dessas considerações e conforme os objetivos estabelecidos, procuramos dirimir algumas questões. É real a escassez do espaço urbano em Salvador? Se a resposta for positiva, em que se baseia essa escassez? Quais os impactos da produção de escassez do espaço urbano (PEEU) na cidade do Salvador? Todavia, antes é necessário compreender os processos de produção do solo urbano da cidade, e, com isso, instrumentalizar a verificação se ele é parco, raro; falto, ou se tem sido dado com escassez, com parcimônia; não prodigalizado e, assim, fazer-se escasso; tornar-se diminuto, o que, pelas leis de mercado, eleva a sua renda. São essas as questões que balizam esse capítulo.

2.2 OS ATRIBUTOS NATURAIS DO SÍTIO

Os aspectos naturais do sítio original da cidade tiveram caráter relevante para a dinâmica do capitalismo mercantil à época da sua fundação, seja por sua localização seja por sua geomorfologia. Essas características, ou vantagens comparativas, eram propícias às

atividades agroexportadoras do período colonial e favoreceram à materialização de formas na cidade, tais como portos, trapiches, fortes e engenhos, que garantiram não somente a possibilidade de produção, dado à combinação de solo e clima propícios às atividades fins, como também segurança aos fluxos comerciais que por ela circularam. Conforme exposto no fragmento do Regimento de 1548, editado por D. João III, esse sítio geográfico apresentava as condições necessárias para:

[...] prover nas coisas que cumprirem a meu serviço e aos negócios de minha fazenda e a bem das partes e por ser informado que a Bahia de Todos os Santos é o lugar mais conveniente da costa do Brasil para se poder fazer a dita povoação e assento assim pela disposição do porto e rios que nela entram como pela bondade abastança e saúde da terra [...] (Regimento de 1548).

Assim, mesmo não esposando as teses do determinismo ambiental, que defendem a supremacia das condições naturais nos destinos das sociedades, pois acompanhamos o princípio defendido por Ross ao afirmar que “quando há interesse político, científico ou ainda viabilidade econômica, os limites impostos pela natureza são contornados” (2001, p. 16); compreendemos ser importante identificar os referidos atributos naturais do espaço da cidade, para melhor explicar a eleição dessa localidade como imprescindível ao capitalismo mercantil do século XVI, na perspectiva da Coroa Portuguesa, em busca da defesa de seus interesses. Para tanto, apresentaremos as características naturais da cidade do Salvador, partindo dos dados de localização à sua geomorfologia, para verificar se sua configuração natural implica em óbices ao pleno uso do solo.

2.2.1 Localização, Clima, Geomorfologia e Relevô

A localização do sítio da cidade foi estratégica e fundamental à metrópole na escolha da capital da Colônia. Justamente por encontrar-se no meio do Atlântico Sul, protegida por uma grande baía abrigada e sobre um rochedo, o que favoreceu a implantação da cidade na forma de acrópole – na parte superior, no *host*, da escarpa da Falha de Salvador –, de onde era possível monitorar todo o movimento na referida baía. Traduzia-se, com isso, em uma localidade favorável à triangulação mercantil Europa-América-Ásia. Além do fácil acesso à costa africana defronte, posto que o Atlântico sul era tido como um *lago português* (TEIXEIRA, 1978). Nela, foi possível construir, atendendo às diretrizes estabelecidas pelo Regimento de 1548, a “fortaleza e povoação grande e forte em um lugar conveniente”.

Todavia, esses aspectos de localização não se traduziram apenas em vantagens, como salientou Milton Santos, já em 1959:

A situação da cidade não explica apenas o nome com que é mais conhecida – esse nome é Bahia –, mas, também, a sua fortuna, a despeito do sítio, o melhor para os objetivos iniciais, mas que se mostraria hostil desde que outras funções se viessem juntar à primitiva (SANTOS, 2009, p. 39).

As assertivas de Santos foram motivadas pelas condições oferecidas pela configuração do seu quadro natural, que se explica pela combinação de diversos fatores e que, juntos, imprimem singularidade ao espaço da cidade, iniciando pela própria localização do sítio.

Localizada a 12°58'16''S e 38°30'39''O (Oeste), Salvador é uma cidade em área de baixa latitude, próxima ao Equador, na porção sul do hemisfério ocidental e em faixa intertropical, com domínio climático do tipo tropical chuvoso, sem estação seca, ou seja, quente e úmido, com média pluviométrica anual de 2.099 mm (SILVA [et al], 2004). O maior volume de chuvas está concentrado entre os meses abril e julho, entre o outono e o inverno, quando chove em média entre 251mm e 325mm. Esses índices atribuem-se à baixa latitude, que promove grande evaporação, combinada à forte influência da maritimidade e à atuação das massas de ar tropical atlântica (mta) e polar atlântica (mpa), responsáveis por fortes chuvas frontais que incidem sobre a cidade (ANDRADE & BRANDÃO, 2009). Tais condições climáticas, por um lado, foram favoráveis ao cultivo da cana de açúcar, tanto no Recôncavo quanto em áreas da própria cidade, bem como na abundância de fontes e cursos d'água; por outro lado, em razão do grande volume dessas chuvas constituem-se em desafios à administração municipal.

Sua geomorfologia apresenta planícies marinhas e fluviais em suas bordas que resultam da acumulação fluvio-marinha; além de terraços marinhos compostos por dunas, plataformas de abrasão e terraços arenosos⁶³. Esses terraços foram entalhados em consequência da variação do nível do mar e por movimentação tectônica, a própria Falha de Salvador (FS)⁶⁴. Assim, em razão da presença desses terraços e tabuleiros, onde é possível encontrar declividade acima de 45%, em uma área de clima úmido, são comuns fenômenos de erosão e movimentação (desabamentos) de massa localizada nos taludes, sobretudo na porção

⁶³ Sobre esses aspectos, ver também: Cadernos da Cidade: sobre uso e ocupação do solo (SEDHAM, 2009).

⁶⁴ Trata-se de uma das falhas geológicas da borda leste da Bacia do Recôncavo, formada há cerca de 145 milhões de anos, no cretáceo. Tem cerca de 150km de extensão e possui rejeito de cerca de 6000m que originou um relevo em degrau, divide em 74m de altura a cidade em Alta e Baixa. As rochas que a constituem são antigas, de embasamento cristalino da era pré-cambriana (ABRAHÃO FILHO, 2009; PETROBRAS, 2004).

centro ocidental da cidade (RADAMBRASIL, 1981). Como já dito, tais características, atuando de forma combinada com outros elementos, constituem-se em fatores físico-ambientais limitantes ao uso do solo na cidade (CARVALHO E PEREIRA, 2007).

Quanto ao relevo da cidade, é marcado por baixas altitudes, não ultrapassando os 100m, caracterizado pela ocorrência de muitos vales fundos e cumeadas arredondadas bastante dissecadas. É composto pelo planalto costeiro, no lado atlântico, e pela bacia sedimentar Recôncavo-Tucano, na borda da Baía de Todos os Santos, com predomínio dos solos do tipo argilosos (SILVA [et al.], 2004). A cidade do Salvador possui a forma de uma península, que é banhada pelo Oceano Atlântico, a leste, e pela Baía de Todos os Santos, a oeste. Sendo esta mais uma das razões da escolha desta localidade para fixar e administrar a colonização do território: sua acessibilidade natural.

2.2.2 O Território e seus Desafios à Ocupação

As características naturais citadas conferem ao sítio da cidade particularidades que influenciaram e ainda influenciam na organização do seu território e nas limitações do uso e ocupação de parte do seu solo urbano. Algumas delas não somente tornam-se obstáculos, mas, frequentemente, provocam acidentes geotécnicos que acarretam danos econômicos à cidade; perda de patrimônio histórico e, não raro, custam vidas humanas, sobretudo quando resultam da combinação de seu clima chuvoso, sem estação seca; topografia acidentada em cumeadas e vales, com seus solos argilosos, somados aos impactos causados pela ação antrópica.

Segundo relata Muñoz (2011), os acidentes geotécnicos e desastres na forma de desabamento e desmoronamentos de muralhas, muros, edificações, desliz e arraste de terras são frequentemente registrados nos taludes⁶⁵ de Salvador, desde o século XVI e alcançam a atualidade. Esses eventos, em sua maioria, ocorrem em episódios de fortes chuvas, ou logo após estas, e estão associados à declividade do local de ocorrência e aos solos argilosos que, depois de encharcados e saturados, tendem naturalmente a movimentarem-se. Os argumentos de Muñoz são endossados pelos dados da Comissão de Defesa Civil de Salvador (CODESAL), ao informar que, ainda hoje, “Salvador possui 540 áreas classificadas como de

⁶⁵ Os taludes correspondem à superfície inclinada que delimita um terreno rochoso ou terroso, as massas de solo. Eles são submetidos a três campos de força: peso (dele próprio ou aplicado a este), escoamento da água e cisalhamento (tensão de corte) do material (LEINZ, 1980).

alto risco de desabamentos em casos de chuvas mais fortes, segundo mapeamento feito pela Coordenação de Defesa Civil” (A TARDE, 22/01/2011).

Ressaltamos que essas áreas de risco são definidas pela LOUOS/2012 como de risco potencial: “aquelas que por suas condições geomorfológicas oferecem riscos para sua ocupação e correspondem às vertentes de solos argilosos, argilo-arenosos e areno-argilosos”; e de risco real: as que “correspondem às Áreas de Risco Potencial já ocupadas, com densidades superiores a 50 (cinquenta (sic)) edificações por hectare implantadas sem tecnologia adequada. muito comuns na cidade” (SALVADOR, 2011).

Outra característica do sítio, que não pode ser desprezada, é a sua dimensão, pois apesar de ser a terceira capital nacional em número de habitantes, a área territorial da cidade, vale destacar, é pequena se comparada às duas primeiras colocadas – São Paulo e Rio de Janeiro. Observamos que, enquanto as duas metrópoles nacionais apresentam área de 1.523,278km² e 1.200,279km², respectivamente (IBGE, 2012), Salvador, cujo território municipal é composto por dois espaços geograficamente distintos: o continente e as ilhas, possui pouco mais de 700km² (709,50Km²) de área total e sua superfície efetiva limita-se a uma área de 313km² e sua porção continental abrange 279km² (SALVADOR, 2009)⁶⁶. Esse fato, por si só, já se constitui num considerável fator de limitação espacial e de escassez de espaço urbano, sobretudo em relação à sua população atual de 2.675,656 (IBGE, 2010) habitantes, tornando Salvador a capital com maior densidade demográfica do país, com cerca de 9.000hab/km², sendo esse um dado da sua densidade bruta⁶⁷ que considera a área continental disponível.

A competição pelo espaço urbano é uma característica própria da configuração dessa cidade, na qual as áreas de melhores condições de ocupação e habitabilidade são destinadas às classes qualificadas ao consumo do mercado formal, enquanto à população de baixa renda resta as de grande risco ambiental, tais como áreas inundáveis de fundo de vales, encostas e

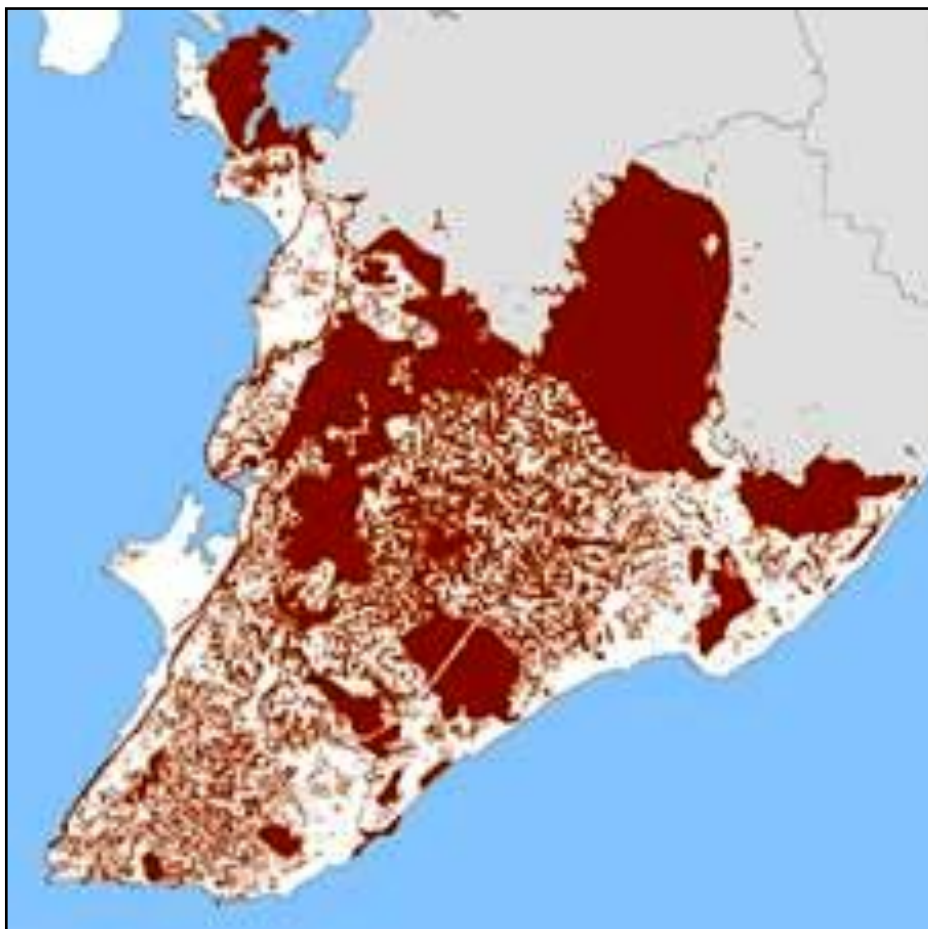
⁶⁶ Considerando os dados da PMS-SEDHAM, 2009.

⁶⁷ A densidade populacional bruta é a relação entre o número de habitantes e a área do seu local de residência, considerada como tal todos os espaços públicos e privados ao alcance da população residente, excluídas as superfícies inacessíveis (lagoas, rios caudalosos, etc.); já a densidade populacional líquida, refere-se à relação entre o número de habitantes e a área do seu local de residência, considerada como tal, apenas os espaços destinados a edificações (lotes e quadras), sendo esta mais afeita aos coeficientes de aproveitamento previstos na legislação urbanística e, por conseguinte, a *quota de conforto*: relação entre área útil da unidade imobiliária e o número de habitantes (SEDHAM, 2009).

ao alcance das marés. Essa dinâmica de ocupação, inclusive representa um dos fatores que mais contribuiu para a ocorrência de alagamentos e deslizamento de encostas.

Tal comportamento, acentuado na contemporaneidade, em verdade, não é um fato novo, mas remonta às origens da ocupação da cidade. Entretanto, vale ressaltar que a relação entre a dimensão física da cidade e essa competição pelo uso do espaço é um dado relativamente recente, intensificado no final do século XX. Uma vez que, até a segunda metade dos anos de 1970 apenas 30% da área da cidade estava efetivamente ocupada e o restante (70%) constituía-se em vazios urbanos (FRANK, 1978; SEDHAM, 2009). E, apenas a partir de então, notadamente nas décadas de 1980 e 1990, é que a área urbana contínua (AUC) de Salvador se ampliou.

As áreas de restrições de uso para edificações urbanas em Salvador foram mapeadas por Pereira (2008), em estudo encomendado pela SEHAB-PMS, como parte integrante da elaboração do Plano Municipal de Habitação 2008-2025, no qual os vazios urbanos na cidade foram levantados (SALVADOR, 2008). Na Figura 4 abaixo, portanto, é possível verificar que são inúmeras as áreas que apresentam alguma restrição para edificações. O que se constitui em um fator de limitação de uso do espaço. Vale ressaltar que as restrições de uso consideradas não se limitam às condições naturais do sítio, mas englobam também as áreas de restrições específicas definidas por legislação sobre o uso do solo, que impedem o uso habitacional, bem como as faixas de domínio (ferrovias, linhas de transmissão, rodovias) (PEREIRA 2008), em consonância com a Lei nº10.932/2004, que definiu as reservas das áreas não edificáveis (Brasil, 2004).



LEGENDA

■ RESTRIÇÕES À EDIFICAÇÃO

Figura 4. Mapa de restrições à edificação urbana em Salvador.
Fonte: Pereira; Carvalho, 2008 (não paginado).

As descrições apresentadas nos faz concluir que, ironicamente, as condições ambientais e a localização do sítio da cidade que tanto configuraram vantagens comparativas à instalação da produção mercantil e ao seu bom funcionamento durante séculos, apresentam-se, contemporaneamente, como fatores de desafios permanentes aos seus administradores e habitantes em relação às dificuldades e limitações de ocupação do seu solo. Esta tese tem se mostrado efetiva, sobretudo, para seu morador comum, de baixa renda, que não dispõe de recursos necessários para contornar os imperativos da natureza. Entretanto, é certo que, apesar de ser um fator limitante à ocupação do território e atualmente serem poucas as áreas de vazios disponíveis aptos à habitação, cerca de 40Km² da área continental do Município (GORDILHO-SOUZA, 2008, p.425), o quadro natural por si só não produz escassez do espaço urbano. Isso de se dá pela crescente e acentuada PEEU, ou seja, não é característica do objeto, mas produto da ação, como veremos a seguir.

2.3 EVOLUÇÃO ESPACIAL DA CIDADE



Figura 5. Brasão da Cidade do Salvador

Fonte: Teixeira, 1978, sp.

Eu o Rei faço saber a vós Tome de Souza fidalgo de minha casa que Vendo Eu quanto serviço de Deus e meu é conservar e enobrecer as capitanias e povoações das terras do Brasil e dar ordem e maneira com que melhor e mais seguramente se possam ir povoando para exalçamento da nossa Santa Fé e proveito de meus reinos e senhorios e dos naturais deles ordenei ora de mandar nas ditas terras fazer uma fortaleza e povoação grande e forte em um lugar conveniente para daí se dar favor e ajuda às outras povoações e se ministrar Justiça e prover nas coisas que cumprirem a meu serviço e aos negócios de minha fazenda e a bem das partes e por ser informado que a Bahia de Todos os Santos é o lugar mais conveniente da costa do Brasil para se poder fazer a dita povoação e assento assim pela disposição do porto e rios que nela entram como pela bondade abastança e saúde da terra e por outros respeitos hei por meu serviço que na dita Bahia se faça a dita povoação e assento [...] (Regimento de 1548, disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/brasil-colonia-documentos-2-regimento-de-tome-de-sousa-1548.htm>> Acesso em 05/06/2012).

O trecho do Regimento de 1548 editado pelo Rei D. João III e a Figura 5 acima, com brasão da cidade, escolhido por Tomé de Souza, contendo a inscrição latina: “*SIC ILLA AD ARCAM REVERSA EST*” — Assim ‘ela’ retornou à arca (Teixeira, 1978) —ilustram a determinação de desapropriação da capitania da Bahia e a intenção real de reformular todo o plano colonizador, até então. Nesse documento, o Rei instruía que fosse construída uma cidade fortaleza. De onde seria administrada, protegida, comercializada e escoada a produção de açúcar oriunda da atividade canavieira na colônia, situada no Recôncavo baiano.

Com isso, verifica-se que, desde sua fundação, em 1549, por Tomé de Souza, quando seu sítio foi escolhido pelos seus atributos naturais em relação à acessibilidade e à defesa das atividades mercantis – produção de cana, fumo, açúcar e tráfico negreiro –, justamente por localizar-se no meio do Atlântico Sul, trecho de grande fluxo comercial, no interior de uma baía larga e abrigada e sobre a escarpa de uma falha geológica, o Município de Salvador já

nasceu como cidade. Na forma de uma fortaleza, cujo solo urbano foi sendo ampliado ao longo de diversos ciclos econômicos que se sucederam e pelo contínuo aumento da sua população, que expandiu fisicamente seu quadro construído (AZEVEDO, 2009; SANTOS, 2008; RUY, 1996).

Diferentes autores dedicaram-se às análises sobre a evolução do espaço físico da cidade e das transformações nele operadas ao longo da sua evolução, como por exemplo, as obras de Talles de Azevedo (2009)⁶⁸ e as de Milton Santos (2009)⁶⁹ com seus trabalhos originais sobre o povoamento da cidade e o seu centro, respectivamente. Somam-se, ainda, os estudos de Maria Brandão (1963 apud GORDILHO-SOUZA, 2008), sobre a expansão periférica na cidade; Teixeira (1978), em uma coletânea sobre a posse e uso da terra e a evolução do espaço da cidade; as contribuições de Vasconcelos (2002; 2011), que traz uma periodização sobre a evolução da cidade, da sua fundação à contemporaneidade; e as produções de Sampaio (1999; 2011) que, por sua vez, analisam a evolução da aplicação do planejamento formal no espaço urbano, definidor de considerável parte de suas formas atuais, bem como a ausência dessa prática na atualidade.

Acrescentamos, também, os trabalhos de Gordilho-Souza (2008; 2011) sobre a expansão do ambiente construído e a produção de segregação espacial em Salvador, particularmente as referentes à habitação, que analisam, na atualidade, a favelização seletiva e exclusiva no processo de expansão urbana. Sendo esta última, a expressão de produção de escassez do espaço urbano na cidade do Salvador, em razão das ações de permissividade por parte tanto do Estado, quanto dos proprietários de terras que permitiram e até estimularam a expansão desses assentamentos como estratégia de produção de solo urbano.

Os referidos estudos, juntamente com os dados oficiais de contagem da população, destacam que, da fundação da cidade até a metade do século XX, a malha urbana limitava-se às áreas próximas à nucleação original e ao seu entorno. Nesse período, essa malha cresceu consideravelmente e passou dos 20 hectares iniciais, em 1549, para 3000ha nos anos 1940. Sua população também cresceu expressivamente, num primeiro momento com taxa de 4,2%,

⁶⁸ Esse livro integra a série: *Evolução Histórica da Cidade do Salvador*, como parte das comemorações oficiais pela passagem do IV Centenário da cidade, em 1949. Composta originalmente de uma série de 10 volumes, apenas três títulos foram publicados naquele ano. Assim, além de *Povoamento da Cidade do Salvador*, foram editados: *História Administrativa e Política* de Afonso Ruy e *História da Literatura Bahiana* de Pedro Calmon (AZEVEDO, 2009).

⁶⁹ Obra publicada originalmente em 1959 pela Universidade da Bahia. Foi resultado da Tese de doutorado do autor apresentada à Universidade de Strasbourg em 1958, com o título: *O Centro da Cidade do Salvador* (SANTOS, 2008).

saindo dos estimados 1.000 habitantes para 8.000 no primeiro século, seguindo um crescimento contínuo, mas em ritmo lento a partir de então, numa média de 1,6%, até alcançar os 290.443 ao fim do referido intervalo, conforme é possível verificar na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1. Evolução da população da cidade do Salvador: diferenciando urbana e rural e tamanho da malha urbana – 1549/2010

Ano/Período	Total	(%) de crescimento sobre o período anterior	TGM ¹ % sobre o período anterior	Urbana	Rural	Malha urbana ² (ha)
1549	1.000	-	-	-	-	20
Final do século XVI	8.000	700	4,24	-	-	-
Meados do século XVII	10.000	25	0,44	-	-	-
Meados do século XVIII	37.343	273	1,32	-	-	220
Início do século XIX	45.000	20	0,37	-	-	-
1872	129.109	187	1,47	-	-	-
1890	174.412	35	1,68	-	-	800
1900	205.813	18	1,67	-	-	-
1920	283.422	38	1,61	-	-	-
1940	290.443	2	0,12	290.443	-	3.000
1950	417.235	44	3,68	389.422	27.813	-
1960	655.735	57	4,62	638.735	17.143	-
1970	1.007.195	54	4,38	1.004.673	2.522	-
1980	1.502.013	49	4,07	1.499.613	2.400	16.000
1991	2.075.510	38	2,98	2.073.510	1.763	17.000
2000	2.443.107	18	1,82	2.442.102	1.005	18.000
2010	2.676.606	10	0,91	2.675.875	731	20.500

Elaboração: A autora, ampliando sobre dados disponíveis.

Fonte: GORDILHO-SOUZA, 2008, 2011; SANTOS, 2008; SAMPAIO, 1998; IBGE – 2012.

1- Taxa Geométrica Média Anual de Crescimento; 2- Corresponde a soma de todas as áreas ocupadas, incluindo sistema viário e excluído os vazios (GORDILHO-SOUZA, 2011, p. 380)

Todavia, esse ritmo verificado até os anos de 1940 – em que houve certa estagnação demográfica, com 0,12% de crescimento em relação ao período anterior –, não se compara aos medidos a partir do final da década 1950, quando sua Borda Atlântica e as porções mais ao centro da península, hoje chamada de Miolo, passaram a se adensar; com forte incremento demográfico e incorporação de novas áreas ao solo urbano da cidade.

Com isso, a capital baiana, que levou quatrocentos anos concentrada no entorno da baía, nas cumeadas arredores e em alguns poucos vales, em um intervalo de cerca de sessenta anos, 1950 – 2000, teve tanto suas dimensões quanto sua população aumentada vertiginosamente. Saindo de menos de 300.000 habitantes para mais de 2,5 milhões, alcançando índices de crescimento da ordem dos 4%, durante três décadas seguidas, 1960, 1970 e 1980, distribuídos em 18.000ha, como também é indicado na Tabela 1. Atualmente, esses números já passam de 20.500 hectares para uma população de 2.676.606 habitantes. Contudo, na última década a população que voltou a crescer, assume uma velocidade mais lenta, no município de Salvador, abaixo de 2%, segundo dados do censo demográfico de 2010

(IBGE, 2012), em contraste com outros municípios da RMS, como Lauro de Freitas (GORDILHO-SOUZA, 2011). Nessa perspectiva, passaremos a apresentar, em fases diferenciadas, a evolução espacial da cidade para explicar o processo de PEEU ao longo do tempo; partindo dos seus antecedentes à sua materialização e aprofundamento.

2.3.1 Antecedentes: o solo urbano como um bem público

De sua fundação até 1968, a maior parte das terras do município de Salvador pertencia, sobretudo, ao “*povo de Salvador*”, por terem sido doadas e cedidas ao uso pelo Governador Geral Tomé de Souza ao Senado da Câmara do Salvador, em 21 de maio de 1552 (TEIXEIRA, 1978, III, p.22; RUY, 1996), eram, portanto, essencialmente bens do Estado. Também possuíam terras, alguns proprietários privados, antigos sesmeiros, e ordens religiosas. Com isso, a PMS detinha, como sua propriedade, 70% da área do município e os demais proprietários, juntos, ficavam com os restantes 30% (FRANCO, 1983, SALVADOR, 1977c). Vale ressaltar que somente após 1956 a PMS deixou de constituir aforamentos na cidade (SALVADOR, 1977c).

As áreas doadas à cidade em sesmaria era “delimitada da Aldeia dos Franceses até o rio Joanes ao longo da costa e para o sertão”, *i.e.* do Rio Vermelho aos limites norte da cidade, cuja carta de doação foi registrada em livro da Câmara e eram “destinadas à utilização pública e ao gozo comum do povo [...]” (RUY, 1996, p.67-68). Essas terras, como era prática à época, serviram de *rossio* (ou *rocio*) para atender às demandas dos seus habitantes, essencialmente como pastos públicos para criar gado, ao uso comum para agricultura e para coleta de lenha. Às quais se somaram aquisições onerosas, feitas posteriormente em terrenos da orla marítima da cidade (RUY, 1996).

Portanto, na gênese da organização espacial da cidade do Salvador, seu território constituía-se em propriedade pública, sendo parte dela cedida a particulares sob a forma de aforamentos, ou era simplesmente apossada. Isso se explica pelo fato de que seu solo urbano não se constituía em mercadoria, possuía apenas valor de uso, uma vez que a terra sozinha de pouco servia sem a força de trabalho, o que interessava era o que nela era produzido a partir da aplicação deste trabalho.

2.3.2 A Cidade do Salvador como Cabeça de Região

A configuração espacial da cidade era concentrada na área do Centro Antigo, no entorno da Baía de Todos os Santos e as explicações para isso são dadas por Santos (2008) ao afirmar que, da sua fundação aos anos 1950, Salvador exercia função de cabeça de uma região muito mais vasta que o próprio estado da Bahia, daí a função de centralidade regional da área da baía. Nela, era escoada a produção agrícola do Recôncavo — um porto de exportação —, ao mesmo tempo em que recebia as importações dos bens necessários à sua população e à sua hinterlândia. O que reforça o aspecto de valor de uso da terra nas origens da Salvador colonial.

Nesse intervalo, a cidade evoluiu espacialmente a partir do sítio original em direção às cumeadas. Inicialmente com a criação das freguesias: Santo Antônio Além do Carmo, ao norte e São Pedro, ao sul e da construção de quartéis como o da Palma, uma cumeada a leste, além da expansão da sua faixa litorânea ao longo da baía, em direção norte, e de pontuais ocupações no seu interior, muitas delas ligadas às atividades agrárias (VASCONCELOS, 2011).

As razões dessa concentração espacial deviam-se ao dinamismo das atividades ligadas ao porto da cidade; das estruturas político administrativas ali concentradas; da localização das atividades comerciais (atacadistas e varejistas), situadas entre as Cidades Alta e Baixa; do volume de prestadores de serviços e equipamentos de entretenimento — teatros, cafés, templos religiosos, etc.—, que proporcionavam efeitos de aglomeração produtiva localizada. Com isso, mesmo quando se iniciou uma descentralização da função habitacional, espalhando-se pelas cumeadas, esta se deu ainda de forma concentrada no entorno da centralidade original e/ou polarizada por esta, transformando o Centro Antigo da cidade naquilo que, em 1959, Santos (2008) chamaria de “centralidade excêntrica” (p. 68).

É possível dimensionar a polarização exercida pelo antigo centro da cidade sobre o controle e ordenamento dos demais espaços urbanos, se considerarmos o alcance da atuação das juntas da fazenda, responsáveis pelo recolhimento da Décima Urbana, instrumento tributário que mais tarde se transformaria no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Nesse sentido, segundo dados da Receita Federal do Brasil, no século XIX, as Superintendências da Décima situadas em Salvador eram: 1) Sé, que abrangia as freguesias da Sé, da Rua do Paço, de Santo Antônio Além Carmo e de Itapoã; 2) Pilar, abarcando as

freguesias do Pilar, da Praia de Itapagipe e de Itaparica e 3) Vitória, composta pelas freguesias de Vitória, São Pedro, Santa Ana e das Brotas. Logo, a jurisdição destas alcançavam os pontos mais remotos da cidade, de Itapagipe, área norte da baía, a Itapuã, sendo esta última localizada bem ao norte, mas no lado atlântico do litoral da cidade, face oposta à adensada Baía de Todos os Santos.

A função que Salvador desempenhava era a de localidade central de origem colonial, constituindo um território conquistado pelo capital europeu, e estabelecida como ponto inicial de penetração do território, porta de entrada e de saída com concentração econômica e política, caracterizada pela sua proximidade estratégica ao mar e excentricamente localizada em relação a sua hinterlândia. É a expressão concreta da ideia de rede dendrítica⁷⁰ típica de países colonizados de forma exploratória (CORRÊA, 2001; OLIVEIRA, 2003).

Quanto à sua organização espacial, a cidade se caracterizava por apresentar uma forma compacta, com um sistema de quadrículas na área central, adaptadas à topografia, e, um crescimento de forma linear radioconcêntrica em direção às cumeadas, da Vitória, Barra Avenida, Graça, Nazaré, Brotas, entre outras. (VASCONCELOS, 1994)⁷¹. Mas, a partir do avanço dos meios de transporte, iniciado após as reformas promovidas por JJ Seabra, no início do século XX, passou a se expandir na forma de mancha de óleo (SILVA, 1991), permanecendo, todavia, voltada para a vertente da Baía de Todos os Santos, conforme pode ser verificado na Figura 6 abaixo.

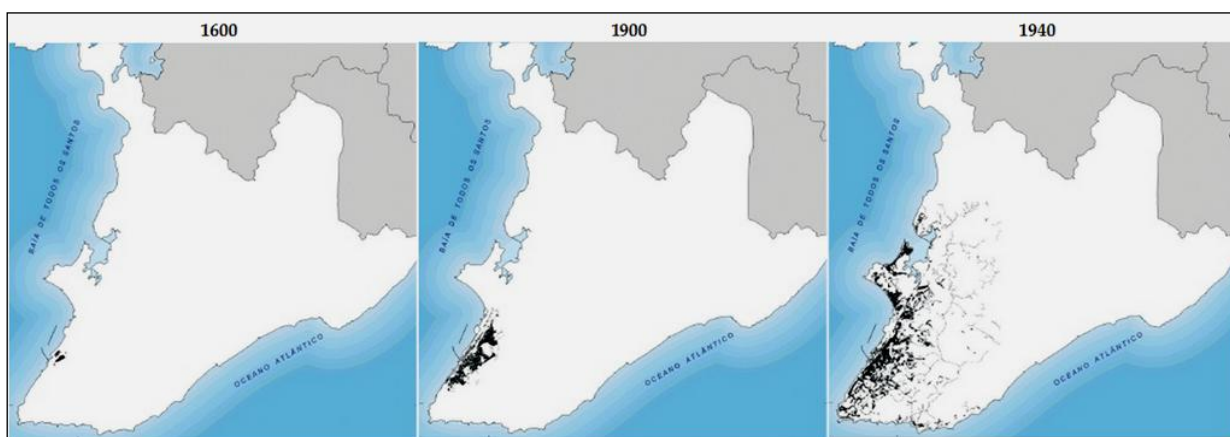


Figura 6. Evolução urbana de Salvador 1600/1940.

Fonte: CEAB- FAUFBA/PLANDURB-PMS, 1979 apud Carvalho; Pereira, 2008, p. 84

⁷⁰ Um arranjo estrutural espacial de rede de localidades centrais, típica dos países subdesenvolvidos de origem colonial, cujo ponto de partida é a fundação de uma cidade estratégica e excentricamente localizada em face a sua futura hinterlândia (CORRÊA, 2001, p.43).

⁷¹ Para maiores especificações vide Vasconcelos (1994).

2.3.3 O período do Enigma Baiano

Apesar de ter permanecido por um longo período como a cidade mais importante do Atlântico Sul, as funções que tanto animaram a centralidade original iniciaram sua decadência ainda no período colonial, primeiro com certa perda de prestígio, mas mantendo a importância comercial, a partir da transferência da capital da colônia para o Rio de Janeiro em 1763, e acentuando-se após esse período. Quando se encerrou o dinamismo econômico, a cidade conheceu uma estagnação econômica denominada posteriormente de “*enigma baiano*”⁷², que permaneceu até o fim da década de 1950.

Durante esse contexto de estagnação, todos estes espaços: a cidade, o estado e a região, encontravam-se numa inércia econômica, constituindo-se, essencialmente, em mercado de consumo dos produtos externos e fornecedor de mão de obra migrante, para o nascente parque industrial do Sudeste, expressão de um comércio composto por: exportações da Bahia e importações de manufaturados do sudeste (BRITO, 2004). Retratados inclusive nos baixos índices de crescimento demográficos, que chegou a ser negativo nos anos de 1940 — com taxa de crescimento geométrico médio de 0,12%, sobre o período anterior —, evidenciando a referida evasão de população. Contudo, os índices demográficos não permaneceram da mesma forma nas décadas seguintes, ao contrário, entre os anos de 1960 e 1980 verificou-se considerável crescimento demográfico, como indicado anteriormente na Tabela 01, e devido às razões que abordaremos mais adiante.

Com isso, a partir do contexto econômico chamado de substituição das importações dos anos de 1930, concentrada na região Sudeste, mas que encontrava repercussão em território baiano, começou a desenvolver-se, no âmbito da administração municipal, uma perspectiva funcionalista para o ordenamento da cidade. Foi assim que, com o objetivo de criar na Bahia uma consciência urbanística, aconteceu, em 1935, a Semana do Urbanismo, considerada como um dos mais relevantes antecedentes históricos para a consolidação “racional” da atual organização espacial da cidade do Salvador, da qual resultou o Escritório do Plano Urbanístico da Cidade do Salvador, o EPUCS⁷³ (SAMPAIO, 1999).

⁷² De acordo com Almeida (1995), trata-se de expressão cunhada por Octávio Mangabeira para expressar a perplexidade com o fato de a Bahia, um estado com tantos recursos, apresentar um quadro secular de atraso e estagnação.

⁷³ Por intermédio do Decreto nº 90 de 29/10/1942, do prefeito Durval Neves da Rocha, que determinou a contratação do Plano de Urbanismo da cidade (Oliveira, 2003).

Iniciado em 1943 e concluído quatro anos mais tarde, o referido plano foi elaborado pela equipe multidisciplinar coordenada pelo engenheiro baiano Mario Leal Ferreira, em substituição à concepção demolidora dos planos anteriores, do início do século XX, aplicados pelo governador JJ Seabra⁷⁴ entre 1912-16 e 1920-24 (SCHEINOWITZ, 1998; SAMPAIO, 1999). Mas, por razões políticas e econômicas – também pela morte do seu autor em março de 1947, e substituído por Diógenes Rebouças no comando dos projetos –, os objetivos inicialmente traçados não foram postos em ação. Todavia, essas ideias seriam resgatadas/apropriadas por novos agentes, em um novo contexto político e econômico do país e da cidade. Caracterizado pelo caráter desenvolvimentista.

A execução efetiva de algumas das ideias concebidas pelo EPUCS, sobretudo as referentes ao sistema viário, contudo, só se daria entre o final dos anos de 1960 e início de 1980, após a edição da Lei Municipal nº 2.181 de 24 de dezembro de 1968, conhecida como “Lei de Reforma Urbana”, que marca significativamente o próximo período a ser considerado. O ano de edição da referida Lei foi o primeiro grande marco temporal deste trabalho sobre PEEU. Abordaremos seus aspectos específicos na próxima seção deste capítulo.

Antecipamos que, como desdobramentos concretos dessa lei, é possível citar a transferência para a Borda Atlântica e em direção ao miolo de boa parte das principais funções administrativas e comerciais da cidade e do estado da Bahia, produzindo uma nova centralidade na cidade. Além disso, observou-se a implantação de equipamentos e bens de uso coletivo e a execução de alguns projetos habitacionais, em áreas de antigos vazios espaciais (TEIXEIRA, 1978; SCHEINOWITZ, 1998; OLIVEIRA, 2003); ampliando o espaço urbano da cidade. Seu efeito mais profundo, porém, foi sobre a propriedade do solo urbano, quando esses ingressaram na condição de propriedade plena, transformado em mercadoria, ao abolir-se o regime de enfiteuse que as regulava, conforme demonstraram os estudos realizados por Brandão (1979) e Franco (1983).

⁷⁴ Esse modelo chamado de “urbanismo demolidor” (SIMAS-FILHO, 1978, p.12; Sampaio, 1999, p.148), foi aplicado por Joaquim José Seabra, ex-ministro do governo de Hermes da Fonseca. Baseava-se na ideia de uma engenharia corretiva e sanitária e promoveu o alargamento das avenidas do antigo centro da cidade, numa concepção de reforma urbana radical como condição de modernização. Repetia aqui o aplicado por Francisco Pereira Passos no Rio de Janeiro (1903) que, por sua vez, se inspirou na reforma promovida pelo Barão Georges Haussmann em Paris, no século XIX (FINEP, 1983). Como consequência fez surgir, de um lado, uma cidade de inspiração europeia moderna, resultante de investimentos urbanos nacionais e estrangeiros, como os da *American Bond and Share*, num exemplo de uso do território como espaço nacional da economia internacional (SANTOS, 1996), e do outro, nas áreas baixas ou periféricas da cidade, se mantiveram as residências precárias e insalubres. Suas intervenções promoveram o desaparecimento de monumentos históricos da cidade, como os das Igrejas de São Pedro e da Ajuda e da Catedral da Sé (VASCONCELOS, 2011; OLIVEIRA, 2003).

2.3.4 A Modernização Conservadora do Espaço Baiano

O conjunto de ações que levariam à produção de escassez do espaço urbano em Salvador resultou da adoção nacional de políticas desenvolvimentistas, de uma modernização conservadora. Baseada, por um lado, na modificação das formas e processos produtivos necessários à expansão industrial no país e, por outro lado, na manutenção das tradicionais (arcaicas) estruturas sociais e do Estado. Essas ações passaram a ser aplicadas na cidade e na sua região metropolitana a partir dos anos de 1950 até os anos de 1970. Tais políticas foram concebidas com orientação exógena, garantindo a concentração centralizada da renda no país do mesmo modo que contemplava os interesses do capital local.

Apontamos como marcos desses processos de indução à reconfiguração, expansão do espaço urbano e PEEU a implantação da Refinaria Landulfo Alves em Mataripe (RLAM), na década de 1950; a construção do Centro Industrial de Aratu (CIA), nos anos 1960; a instalação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), na década de 1970, e a instalação do Complexo Minero-Metalúrgico da Caraíba Metais, no início dos anos 1980. Essas obras foram caracterizadas como elementos estruturantes que constituiriam, junto com a descentralização do terciário para a área do Vale do Camurugipe, considerada como “chassi da economia do estado da Bahia, a partir da macrorregião de Salvador” (PORTO; CARVALHO 1986, p.46), uma base de sustentação econômica para Bahia. Essa nova base econômica redefine o crescimento de Salvador e do seu entorno, que antes era baseado nas atividades agrícolas do Recôncavo, cujo principal nó dessa rede situava-se na Baía de Todos os Santos, passando os fluxos a migrarem em direção à rodovia BR 324, agora principal via aos fluxos das novas redes econômicas.

Com efeito, após a implantação do CIA, o crescimento físico da cidade foi direcionado para o vetor norte. E, com isso, o espaço da cidade é reorganizado, resultando numa urbanização seletiva, tendo este processo como período de destaque as décadas de 1960 e 1970, quando ocorrem importantes modificações no uso do solo em Salvador, conseqüentes da nova dinâmica econômica e social da cidade, que refletiu, em escala local, a dinâmica nacional e da América Latina como um todo (OLIVEIRA, 2003). Tais transformações foram favorecidas por políticas subsidiadas internacionalmente com o grande aporte de investimentos estrangeiros no Brasil. Mas para isso, fez-se necessário operar mutações na legislação sobre o espaço urbano para atender às novas demandas de expansão do MPC.

2.4 A PRODUÇÃO DE ESCASSEZ DO ESPAÇO URBANO EM SALVADOR

Assim como o solo urbano da cidade do Salvador foi produzido, também foi a sua escassez. A primeira ação resultou da interferência física no espaço da cidade pelos diversos governos e pela própria dinâmica da cidade ao incrementar e adensar o uso dos seus terrenos para abrigar unidades edíficas, destinadas aos serviços e à habitação, com a instalação de equipamentos de consumo coletivo e a ampliação de seu perímetro, ao anexar as áreas rurais à cidade. Já PEEU, por seu turno, não resultou da limitada oferta de solo urbano, explicada pela sua pequena área em relação à crescente demanda, tampouco da irreprodutibilidade de sua localização e das restrições físico ambientais do seu sítio.

Com efeito, essa escassez deveu-se, sobretudo, ao fato de ter sido estrategicamente antecipada ao período de maior aumento da população, verificado entre o fim dos anos de 1950 e nos anos de 1960, 1970 e 1980 (vide a Tabela 1 mostrada anteriormente). Ela resultou de um ato projetado, dotado de propósitos, que consistia em impedir os efeitos negativos ao capital, relativos à ocupação espontânea, bem como criar reservas futuras de áreas ao mercado de terras.

Em outras palavras, a nossa compreensão é que a PEEU, em Salvador, fez parte das estratégias comumente adotadas pelos agentes do capital monopolista – proprietários de terras, incorporadores imobiliários, construtores e outros empreendedores privados, além do próprio Estado –, caracterizados pela “[...] apropriação progressiva e contraditória da renda fundiária pelos grandes grupos monopolistas” (LOJKINE, 1981, p.165) que, por intermédio de um conjunto de ações deliberadas, a exemplo da adequação da legislação e por meio de instrumentos urbanísticos, produziram e reservaram solo urbano destinados a atender seus interesses em criar e apropriar-se das mais-valias fundiárias urbanas, ao dominar formalmente o mercado imobiliário.

Entendemos que, para sustentar nossa tese, faz-se necessário desvelar a trajetória percorrida por esse fenômeno, identificando e descrevendo a sucessão dos eventos e agentes que concorreram para isso. Assim, partiremos da análise dos instrumentos jurídicos que regularam o acesso e o parcelamento da terra no Brasil e, particularmente, em Salvador, a fim de verificar seus reflexos na organização espacial da cidade e nas limitações à apropriação do solo urbano. Também serão considerados os instrumentos urbanísticos, tais como zoneamento e ordenamento do uso, além do parcelamento privado do solo.

2.4.1 Gênese da Produção de Escassez do Espaço Urbano

Reconhecemos nesta tese que a Lei de Reforma Urbana editada em 1968 foi fundamental para a produção de escassez do espaço urbano na cidade do Salvador. Contudo, a gênese desse processo é anterior a esta. É necessário, assim, resgatar seus antecedentes, que expressam, tal como a referida Lei – aprovada no ano e mês de edição do Ato Institucional nº5 (13 de dezembro de 1968), momento mais duro do Regime de Exceção implantado pelos governos militares –, o caráter privatista e patrimonialista encontrado na sociedade brasileira como um todo, não sendo diferente na soteropolitana. Conforme descreve Anete Ivo (2001), ao explicar que a natureza patrimonialista do Estado que faz uso

[...] privado da coisa pública, encontra sua expressão no clientelismo, no caudilhismo, no insulamento burocrático, resultando num Estado incompleto, no qual a separação das instâncias pública e privada são pouco definidas. [...]. Por consequência, a vivência democrática, que supõe a clareza nas regras do jogo e incertezas quanto aos seus resultados, ao implantar-se em sociedades submetidas a uma herança autoritária, produz o seu inverso, ou seja, incertezas nas regras do jogo (casuísmos, mudanças Constitucionais, sujeitas aos interesses dos blocos no poder, supressão de direitos adquiridos, mudanças nas regras contratuais, etc.) e certezas quanto à garantia dos resultados, ou seja, as medidas institucionais (políticas e mesmo jurídicas) têm que garantir necessariamente o interesse prevalecente dos grupos hegemônicos (2001, p.17).

Os antecedentes normativos da PEEU se referem aos primeiros instrumentos legais adotados que viabilizaram essa ação. Nessa perspectiva, o primeiro marco legal é a edição de Lei de Terras, ou Lei Imperial 601, de 18 de setembro de 1850, que determinou o fim da livre ocupação de terras no Brasil na forma de simples posse, fazendo-as ingressar na condição de mercadoria, ainda que, em Salvador, tal princípio só seria amplamente materializado no século seguinte. Com isso, as terras só poderiam ser adquiridas por compra, em leilões públicos e mediante pagamento à vista, conforme determinava sua regulamentação dada pelo Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que instruía o retorno ao Estado, como terras devolutas, as que não fossem devidamente registradas no prazo estabelecido (BRASIL, 1.318/1854). Assim, para as camadas pobres da população, essa regulação tornou-se formalmente um impeditivo ao acesso a terra no país.

Mas, como a legislação sobre terras no Brasil do final do século XIX ao início do XX estava voltada à estrutura rural, base da economia nacional, poucas foram as leis que regulavam a realidade urbana. Assim, apenas após a edição do Código Civil de 1916 e também por ter sido necessário fazer alterações sobre fragilidades deste, particularmente referentes ao seu Art. 1.088, que previa a desistência de qualquer uma das partes em uma

transação de compra e venda de imóvel, antes de assinada a escritura (BRASIL, Decreto Lei nº58/1937), foi editada a primeira lei sobre o parcelamento do solo, com o Decreto nº 58, de 10 de dezembro de 1937 (SALVADOR, 1977a), sendo este regulamentado e alterado pelo Decreto nº 3.079/38, no que se refere ao parcelamento e venda do solo urbano em lotes e para pagamento em prestações. Fato que já vinha ocorrendo na cidade e com certa normatização desde a edição do Código de Posturas de Salvador de 1926, Lei 1.146/1926, que estabelecia formas de controle e construção na cidade e funcionava como uma espécie de Código de Obras (GORDILHO-SOUZA, 2008; GARZEDIN, 2011).

Também concorreu com a produção de escassez a publicação do Código de Obras do Rio de Janeiro-DF, Decreto Federal nº 6.000, de 01 de julho de 1937, um dispositivo legal de reconhecimento das favelas, prevendo sua eliminação da paisagem urbana, substituindo-as por “habitações proletárias a serem vendidas a pessoas reconhecidamente pobres”. Na cidade do Salvador, essas diretrizes foram aplicadas e reforçadas pela Lei Municipal nº 347, de 06 de outubro de 1944, do Prefeito Elísio Carvalho Lisboa, que estabelecia normas para a extinção de habitações conhecidas como mocambos, cortiços ou casebres (OLIVEIRA, 2003), forçando o início das invasões de terras pelos despejados pela ação municipal, a exemplo dos casos do Corta-Braço, no bairro da Liberdade, e de Caminho de Areia, que se espraiou dando origem aos Alagados (GORENDER, 1978).

Essa legislação abriu espaço para uma regulação mais dura em relação ao espaço da cidade na forma do zoneamento com o Decreto Municipal nº 701, de 09 de novembro de 1948. Agora, como um dos resultados do plano do EPUCS, que dispunha sobre a divisão e utilização da terra na zona urbana de Salvador e regulava os loteamentos, como expressão dos seus propósitos de “corrigir os defeitos da cidade [...]” (SALVADOR, 1976, p. 24).

Esse Decreto-lei identificou a localização das atividades diferenciadas da população urbana em doze setores próprios, que se integravam na estrutura física e social da cidade, sendo posteriormente substituído pela Lei nº 1.855/66 – Código e Urbanismo e Obras da Cidade do Salvador –, que seria substituída mais três vezes de 1972 a 1976 (SALVADOR, 1977b). Sobre esse rigor normativo e o caráter pragmatista funcionalista do Decreto 701/1948, é digna de nota a impressão de Angela Franco (1983) sobre este, que o definia como um instrumento com o qual se

planejava uma cidade-miragem sobre a cidade-realidade dos mocambos, cortiços ou casebres, consagrados na lei como “*eternamente provisórios*”, quando, em verdade,

tratava-se de um processo real e permanente. A miragem já significava o aprontar-se a cidade para o domínio do capital (grifo nosso) (FRANCO, 1983, p. 99).

Nessa perspectiva, verifica-se que, entre outros objetivos, o EPUCS buscou estruturar habitações populares temporárias em bairros proletários, próximos às zonas industriais da cidade (OLIVEIRA, 2003). Essa ação, de caráter desenvolvimentista, defendia que a pobreza das classes trabalhadoras seria superada com o desenvolvimento industrial, fato que não se concretizou, ao contrário, agravou-se. Apesar de caracterizado por ser uma proposta de urbanização com enfoque científico e na perspectiva de implantação do Estado do Bem-Estar Social (SAMPAIO, 1999), materializou, em verdade, o que os regulacionistas chamam de fordismo periférico. Pois, a industrialização tardia e de baixos salários que implantaram na RMS não trouxeram à sua sociedade a universalização dos benefícios do modo de regulação correspondente; *i.e.* bens e serviços de consumo coletivo, conforme defendem Lipietz (1989) e Hirsch (1998).

Assim, o zoneamento da cidade derivava de um planejamento urbano que visava produzir os espaços necessários para atender à lógica do capital, local e nacional. A ideia de instalação provisória dos assentamentos proletários resultou na contínua eliminação das vizinhanças pobres e na criação de mecanismos que impedissem seu avanço, amparada numa expectativa de desenvolvimento resultante do crescimento da atividade industrial que, em verdade, buscou eliminar a ocupação espontânea das áreas ociosas da cidade e produzir reservas de solo para a expansão econômica.

Enquanto pregava-se uma solução eugênica para a localização das classes populares, em compartimentos específicos na cidade, cresciam as solicitações de autorização para criação de loteamentos e sua posterior comercialização. O que revela a intenção de controle ao acesso ao solo da cidade, expressando a materialização da divisão econômica e social que caracteriza o espaço urbano soteropolitano, nos termos definidos por Lipietz (1974). Vale também destaque a definição dada por Lojkin (1979) sobre o planejamento urbano como a coordenação estatal da ocupação e utilização do solo urbano. O que torna possível identificar uma associação entre a produção formal dos espaços da cidade e a produção de sua escassez espacial (PEEU). Esse processo caracterizou o que foi chamado de “a produção ideológica da ilegitimidade: a desordem” (BRANDÃO, 1979, p.248).

Nessa visão, à qual esposamos, a ideia de “desordem” associava-se à necessidade de estabelecer não apenas uma ordem, mas, sobretudo, um controle do uso do solo a partir de

uma política de zoneamento. Materializada pela definição do lote padrão dada pelo Código de Obras de 1966, entre outros instrumentos, que consagrou o parcelamento e a homogeneização da terra urbana e seu livre trânsito como mercadoria (FRANCO, 1983, p. 100). Vale ressaltar que, a ampliação dos limites da zona urbana para os limites do município, também em 1966, teve relevante importância para a potencialização do parcelamento do solo urbano, pois tornou possível vendê-lo em determinada porção de metro quadrado (m^2) e não em hectare (*ha*), como no caso do solo rural.

Um dos resultados concretos disso foi a intensificação do monopólio do solo da cidade, sob a forma de parcelamentos, numa estratégica produção de escassez e conseqüentemente na elevação do seu preço. Esses constantes parcelamentos chegaram a ser agrupados nos estudos do PLANDURB em períodos de aprovação (PA), que se referiam às fases de autorização do parcelamento do solo municipal. Até 1976, haviam sido identificados 8 períodos, a saber: 1ºPA, 1932; 2ºPA, 1950; 3ºPA, 1955; 4ºPA, 1960; 5ºPA, 1965; 6ºPA, 1970; 7ºPA, 1975 e 8ºPA, 1976 (Salvador, 1977a). Nesse sentido, o Quadro 2, apresentado mais adiante, que traz exemplos desses parcelamentos, constando área, proprietários e ano de registro, nos permite ter um ideia dessa modalidade de PEEU.

Assim, é possível afirmar que as ações do poder público, sob a forma de regulação social, favoreceram aos setores econômicos e grupos de rendas médias e altas, seja com o zoneamento que restringia o uso de muitas áreas da cidade, seja com a liberação de parcelamentos em loteamentos, que potencializa a realização do lucro sobre a terra. Dados do PLANDURB revelam que até 1950 apenas 1,6% da área do município estava comprometida com parcelamento privados, o que representava cerca de 5.395,992m², sendo que essa proporção em pouco mais de vinte anos alcançou 11,64% da área da cidade até 1976.

2.4.2 A Lei de Reforma Urbana de 1968

Conforme declarado, identificamos como principal fator da consolidação institucional desse fenômeno de PEEU na cidade do Salvador, a edição da Lei 2.181, de 24 de dezembro de 1968. Conhecida como a Lei de Reforma Urbana, com regulamentação dada pelo Decreto Lei 3.684, de 29 de julho de 1969. Essa lei foi elaborada pelo poder executivo e enviada à Câmara de Vereadores e, uma vez aprovada, autorizou o prefeito a “alienar os bens dominicais do município” (SALVADOR, 1969, p.102).

Mais precisamente, permitiu transferir-se a terceiros o domínio pleno da propriedade das terras pertencentes ao município, mediante pagamento de preço cujo valor, formalmente estabelecido no § 1º do Art. 1º, referia-se a uma taxa calculada, tendo por base “2½ (dois e meio) a 10 (dez) laudêmicos”, privatizando-as. E, conforme determinava a regulação, dada pelo Decreto 3.684, de 27 de julho de 1969, seus preços deveriam corresponder, “em qualquer caso, a 25% do valor venal apurado” (de mercado) do terreno (SALVADOR, 1970, p.306).

Vale salientar, que essa foi praticamente a base do texto dado à Lei Federal nº 5.827, editada cinco anos mais tarde, em de 23 de novembro de 1973, que alterou a redação do Art.693 do Código Civil de 1916, então em vigor, estabelecendo o seguinte:

Art. 693. Todos os aforamentos, inclusive os constituídos anteriormente a este Código, salvo acordo entre as partes, são resgatáveis dez anos depois de constituídos, mediante pagamento de um laudêmio, que será de dois e meio por cento sobre o valor atual da propriedade plena, e de dez pensões anuais pelo foreiro, que não poderá no seu contrato renunciar ao direito de resgate, nem contrariar as disposições imperativas deste capítulo (BRASIL, Lei 5.827/1972).

Com isso, o próprio Estado promoveu uma transmutação no solo urbano, ao fazê-lo ingressar na controversa condição de mercadoria plena e privada, com valor de troca e contrariando sua suposta natureza original de coisa, que não é produto do trabalho humano e possui apenas valor de uso. Essa ação estatal ilustra, no plano real, a advertência feita por Marx (1985) ao chamar de quimera fisiocrática a ideia da renda da terra originar-se do solo, e não da sociedade.

Assim, a privatização das terras do município aqui considerada é aquela que se deu no momento em que as terras públicas da cidade, em regime de enfiteuse, foram postas à venda, após 416 anos na condição de bem comum. Esta operação proporcionaria aos que adquirissem tais propriedades a possibilidade de auferir renda fundiária (em suas modalidades *RA*, *RM* e *RD I e II*) com as terras urbanas em Salvador. Essa perspectiva e a forma como esse processo realizou-se nos remete à análise das relações entre propriedade e Estado, inspiradas nas teses de Marx e Engels (1996), em *A ideologia alemã*.

Os argumentos dados para a edição dessa Lei sustentavam-se na perspectiva de um racionalismo pragmático, adotado pelos agentes de expansão das forças produtivas, que defendiam ser o regime de enfiteuse, tido como obsoleto, um entrave à modernização da cidade. Segundo tal raciocínio, esse regime abria espaço à ocupação espontânea e aos loteamentos clandestinos, bem como mantinham grandes porções de terras ociosas. Sendo,

portanto, necessária a sua supressão em algumas áreas estratégicas da cidade, pela lei de Reforma Urbana.

Importa ressaltar que, essa noção de obstáculo seria questionada e combatida por diversos segmentos da sociedade, além do próprio Governo do Estado da Bahia que, dez anos mais tarde, sob a administração do governador Roberto Santos, adotou um diferente entendimento político sobre a questão. Santos, mobilizou agências estaduais para orientar a busca por alternativas a fim de reverter os impactos negativos da referida lei, sobretudo a especulação imobiliária e produção de escassez de terras. Tal busca se deu por intermédio de estudos técnicos, alguns de caráter comparativo que analisavam o uso bem-sucedido da enfiteuse em outras cidades e instituições. A exemplo da cidade de Petrópolis no estado do Rio de Janeiro e de irmandades religiosas e ordens terceiras.

Vemos, portanto, que a propriedade da terra em Salvador, que poderia ser classificada como a primeira propriedade, ainda em bases feudais e sob a forma de arrendamentos⁷⁵, passou por um processo de privatização que se amparou na premissa da modernização da cidade. E para que fosse possível tal modernização, alegava-se ser imperioso modificar, segundo tal entendimento, a estrutura fundiária da cidade. Assim, a alternativa adotada pelo poder executivo foi remover a inalienabilidade do patrimônio fundiário e vender as terras municipais, pois se defendia que, com o capital angariado com a venda seria possível empreender as obras necessárias ao desenvolvimento, conforme estabelecia o Art. 4º da Lei de Reforma Urbana e o Art. 10º do seu decreto regulador.

Outro argumento usado pelo chefe do executivo de então, era ser, essa lei, um instrumento fundamental à Reforma Urbana⁷⁶ e à promoção de justiça social, conforme defendeu em mensagem enviada à Câmara Municipal em março de 1969, antes da edição do Decreto-lei 3.684/69, cujo texto firmava uma alegada posição de vanguarda na defesa dos

⁷⁵ Conforme orientado pelos Alvarás de Lembranças, emitidos a partir de 1532 por D. João III que autorizava a doação de porções de terras na forma de sesmarias e constituía num contrato de alienação territorial, a enfiteuse. Nesse regime a propriedade era dividida em dois domínios: o eminente ou direto e o útil ou indireto, sendo o segundo cedido a um enfiteuta mediante pagamento anual de uma pensão, sem, contudo destruir-lhe a substância (domínio pleno ou direto), que permanece com o titular, no caso a cidade do Salvador (GOMES, 1978; RUY, 1996).

⁷⁶ Termo surgido, em 1963, no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) na cidade de Petrópolis no Rio de Janeiro, com o objetivo de diagnosticar e elaborar soluções para o enfrentamento dos problemas urbanos naquele período. Durante o governo de João Goulart e anterior ao início dos governos militares. Para mais informações sobre o tema, ver Maricato (2000, 2011); Rolnik (1999); Silva (2003).

interesses da coletividade e no combate à arcaica estrutura fundiária da cidade, com o seguinte teor:

[...] Lembraria, por fim, que pouco antes de o Governo da República se munir de instrumentos legais para execução de uma Reforma Agrária, capaz de suprimir ou modificar os latifúndios improdutivos, esta administração propunha e conseguiu fazer aprovar a lei 2.181/68 que lhe vai permitir o início da Reforma Urbana, parcelando os autênticos latifúndios que se constituíram dentro da cidade e em terrenos da própria Prefeitura (apud FRANCO, 1983, p. 111).

Para tanto, segundo certificado transcrito por Teixeira (1978, III, p.36), foi encomendado um levantamento do patrimônio público, tendo sido efetuado após solicitação feita ao Titular do cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis e Hipotecas da Comarca de Salvador, que colheu nos livros daquele cartório as informações sobre as terras municipais. O que resultou na certificação do lavramento de escrituras públicas das propriedades do município em 24 de abril de 1968, mesmo ano em que foi autorizada a privatização das terras com a publicação da Lei de Reforma, o que explicita a celeridade de todo o processo.

Assim, após catalogadas as terras, estas ingressaram na categoria de propriedade privada pura, com autorização para serem vendidas à iniciativa privada, vide Art. 1º da Lei 2.181/68, transcrita abaixo. Importante salientar que, a partir desse momento, o Estado adquiriu uma existência particular, ou seja, ao lado e fora da sociedade civil, gerando um paradoxo; pois o Estado passou a arbitrar sobre a terra pública como entidade privada e dispôs, arbitrariamente, da propriedade coletiva.

Ressaltamos, porém, que essa arbitrariedade só ocorre no comércio, e que para um lote de terra, sua renda se concretiza quando nele se emprega capital e trabalho suficientes para torná-lo produtivo e interessante ao uso rural ou urbano, seja como fator ou suporte de produção. Lembramos, ainda, que para a discussão teórica, tal arbitrariedade ocorre de forma paralela e simultânea à evolução do direito privado e da propriedade privada moderna, tema analisado no capítulo 1 da presente pesquisa. Refere-se à ideia do direito de usar e abusar – “*jus utendi et abutendi*” (MARX; ENGELS, 1996, p.99), que dimensiona a propriedade privada de forma independente da comunidade, sendo que a vontade privada repousa na disposição arbitrária da coisa.

Nesse sentido, para sustentar essas análises e subsidiar as próximas, compreendemos ser necessário transcrever a íntegra da Lei 2.181/1968, dada a sua relevância como instrumento jurídico no processo de produção de escassez do espaço urbano da cidade do Salvador, cuja edição “sedimentou um novo padrão de posse e uso do solo”. A promulgação

dessa lei marcou, para a socióloga Maria Brandão, “o último dia da criação” (BRANDÃO, 1979, p. 258-259). Momento em que a cidade deixou de ser uma cidade fundamentalmente foreira, enfitêutica, com particularidades administrativas próprias, passando à prevalência da propriedade privada pura em seu território. Da seguinte forma foi publicada, segundo reza a lenda, às 18h da véspera do Natal de 1968, a Lei de Reforma Urbana:

O PREFEITO MUNICIPAL DA CIDADE DO SALVADOR, CAPITAL DO ESTADO DA BAHIA, Faço saber que a Câmara Municipal decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º – Fica o Poder Executivo autorizado a alienar os bens dominicais do Município, na forma desta Lei.

§ 1º – A alienação do domínio direto dos imóveis enfitêuticos efetiva-se mediante o pagamento do preço que variará em função da taxa contratualmente fixada entre 2 ½ (dois e meio) a 10 (dez) laudêmicos.

§ 2º – O laudêmio incidirá sobre o preço do bem apurado administrativamente de acordo com as tabelas oficiais, excluído o valor correspondente a benfeitorias e acessões.

§ 3º – Os imóveis arrendados ou ocupados por terceiros, sem vinculação contratual, serão vendidos pelo respectivo valor apurado na forma do § 2º.

Art. 2º – Comprovada, no prazo de 90 (noventa) dias a condição de enfitêutica, de arrendatário ou de possuidor de benfeitorias permanentes será assegurada aos demais ocupantes de lotes ou glebas, preferência para aquisição da respectiva propriedade no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 3º – Decorridos os prazos indicados no artigo anterior, o Executivo desapropriará, por interesse social o domínio útil dos terrenos arrendados destinando-os a núcleos coloniais para o desenvolvimento de lavoura de subsistência ou núcleos habitacionais.

Parágrafo único – O Município celebrará, através do seu órgão previdenciário, convênio com entidades públicas de financiamento e iniciadores credenciados junto ao Banco Nacional de Habitação para a construção de habitações destinadas a servidores que não possuem casa própria.

Art. 4º – O produto da alienação dos bens indicados nesta Lei será aplicado na execução de planos urbanísticos, na aquisição e construção de bens de uso especial e na aquisição ou edificação da casa própria do serviço municipal.

Art. 5º – Fica o Prefeito autorizado a promover a abertura de créditos especiais, com vigência até o exercício de 1969, nos limites de NCr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de Cruzeiros Novos) para atender as despesas resultantes da execução desta Lei utilizando os recursos indicados no artigo 4º da Lei 4320/64.

Art. 6º – Para o cumprimento desta Lei, fica o Executivo autorizado a contrair empréstimos no limite estabelecido no artigo anterior.

Art. 7º – Esta Lei que deverá ser regulamentada por Decreto executivo, entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DA PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DO SALVADOR, em 24 de dezembro de 1968.

ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES – Prefeito

JOSE CASAES E SILVA - Sec. Geral de Administração (SALVADOR, 1969, p. 102-104).

Assim como a Lei acima, também consideramos importante transcrever seu o decreto regulador, pois o mesmo definiu os elementos chave à execução desse instrumento, as políticas de privatização das terras, bem como os principais agentes executores. Portanto,

segue abaixo a íntegra do Decreto Lei 3.684/1969, publicado no Diário Oficial de 31 de julho de 1969, com o seguinte teor:

O PREFEITO MUNICIPAL DA CIDADE DO SALVADOR, CAPITAL DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o que dispõe o artigo sétimo da Lei 2.181 de 24 de dezembro de 1968.

DECRETA:

Art. 1º – Os bens dominicais do Município, aforados, arrendados ou ocupados por terceiros sem vinculação contratual serão alienados na forma e mediante as condições estabelecidas neste decreto.

Art. 2º – O preço da alienação será fixado com base no valor venal, calculado em função dos valores unitários padrões indicados pela tabela oficial para os logradouros da situação do imóvel, observando-se os critérios seguintes:

I – Para o imóvel aforado, o equivalente a 2½ (dois e meio) até 10 (dez) laudêmio de acordo com a taxa constante do respectivo contrato, de modo a que o preço corresponda, em qualquer caso, a 25% do valor venal apurado.

II – Para o imóvel arrendado ou ocupado sem vínculo contratual, o preço corresponderá ao valor venal a êle atribuído.

Parágrafo Primeiro – Para o imóvel rural aforado, arrendado ou simplesmente ocupado, aplicar-se-ão os índices mínimos da tabela oficial e os fatores de correção indicados no art. 154 da Lei 1.934-66.

Parágrafo Segundo – Em qualquer hipótese, excluir-se-á do cálculo do preço o valor das acessões e benfeitorias por ventura existentes no imóvel, salvo se estas forem de propriedade do Município.

Art. 3º – A proposta para a aquisição do domínio dos bens de que trata o artigo anterior será manifestada em petição do interessado à comissão instituída pelo artigo 11, no prazo de 90 (noventa) dias a partir deste decreto, preenchido os requisitos exigidos em formulário próprio.

Parágrafo Primeiro – A petição deverá ser instruída:

a) no caso de enfiteuse, com o respectivo título certidão de registro imobiliário, ou documento reconhecidamente hábil;

b) no caso de arrendamento com o contrato correspondente ou prova que o substitua;

c) no caso de ocupante de terreno do Município possuidor de acessão ou benfeitoria permanente, com o comprovante da inscrição no Cadastro Imobiliário, caso se trate de edificação ou, em qualquer outra hipótese, através de verificação, no local, por membro da Comissão a que se refere o artigo 11 deste decreto.

Parágrafo Segundo – Em qualquer caso, exigir-se-á a quitação de tributos imobiliários e os comprovantes de pagamentos dos fôros ou rendas relativas ao último exercício.

Art. 4º – Ocorrido o comisso administrativo ou a caducidade dos contratos a que aludem, respectivamente, as alíneas “a” e “b” do parágrafo primeiro do artigo anterior, facultar-se-á, exclusivamente para efeito de aquisição de que trata este decreto, o pagamento dos fôros e das rendas sem a exigência do revigoramento previsto no Decreto 2.120, de 15 de maio de 1967.

Art. 5º – Decorridos o prazo de que trata o artigo terceiro e não efetivada a aquisição nos 60 (sessenta) dias subsequentes exercerá o Executivo a faculdade de expropriar o domínio útil dos terrenos aforados, as benfeitorias dos arrendados e dos ocupantes sem título, para os fins previstos no artigo terceiro da Lei 2.181, de 24-12-1968.

Art. 6º – O domínio direto de gleba com plano de loteamento já aprovado, ou cuja aprovação venha a ocorrer dentro de 90 (noventa) dias da data deste decreto se não adquirido no todo, pelo enfiteuta-loteante, poderá sê-lo, parceladamente, por cada adquirente de lote desde que o pagamento do valor devido ao Município se realize no ato da assinatura do contrato de compra e venda, ou de promessa.

Parágrafo único – Para gozar da concessão a que se refere este artigo, o enfiteuta-loteante obrigar-se-á, em termo, lavrado perante a Comissão, a promover a venda dos lotes no prazo de um ano, comprometendo-se de logo, a consolidar a propriedade plena daqueles não alienados dentro desse prazo.

Art. 7º – Quando o imóvel aforado for objeto de condomínio, a petição a que se refere o artigo terceiro deverá ser firmada pelo cabecel ou síndico regularmente constituído.

Parágrafo único – Nas hipóteses de condomínio de propriedade horizontal, celebrado na forma prevista nas Leis Federais 4.591-64 e 4.864-65, o respectivo domínio direto passará a integrar a fração ideal de cada um dos co-proprietários.

Art. 8º – O pagamento do preço da alienação fixado segundo o disposto no artigo segundo poderá ser realizado em prestações mensais e sucessivas, não excedentes a vinte (20), desde que os interessados o requeiram, oferecendo efetivas garantias de dívida a juízo da Comissão.

Parágrafo Primeiro – Admitido o parcelamento do preço, o interessado efetuará imediatamente o pagamento da primeira prestação, sujeitando-se aos juros de 12% (doze por cento) ao ano, calculados sobre o saldo devedor.

Parágrafo Segundo – A falta de pagamento de 3 (três) prestações consecutivas importa no vencimento do saldo não amortizado.

Parágrafo Terceiro – A qualquer tempo será facultada a antecipação do pagamento do preço ajustado em prestações com dedução dos juros correspondentes.

Art. 9º – A receita resultante das alienações realizadas nos termos deste decreto será contabilizada em Conta Especial para aplicação em planos urbanísticos, aquisições de bens de uso especial e aquisição ou edificação da casa própria do servidor municipal.

Art. 10º – Os imóveis que forem desapropriados na forma prevista no artigo terceiros da Lei 2.181 de 24-12-1968 serão destinados conforme o caso, a núcleos coloniais, objetivando o desenvolvimento da lavoura de subsistência, indispensável ao abastecimento da cidade ou a conjuntos habitacionais.

Art. 11º – O Município, através de sua entidade previdenciária, ou mediante convênio com as associações que congreguem os servidores municipais, promoverá junto às entidades públicas de financiamento e a iniciadores credenciadas pelo Banco Nacional de Habitação a construção da casa própria do servidor e de blocos plurihabitacionais.

Art. 12º – Para dar execução à Lei 2.181 de 24 de dezembro de 1968 e às disposições deste decreto, será designada uma Comissão de 5 (cinco) servidores municipais.

Parágrafo Primeiro – A comissão designada de acordo com este artigo, constituirá as subcomissões necessárias ao desempenho de suas tarefas, inclusive para apuração do valor venal dos imóveis e seleção das terras cujo domínio útil e benfeitorias devem ser desapropriados na forma do artigo terceiro da Lei 2.181-68.

Parágrafo Segundo – A comissão funcionará com a supervisão da Secretaria de Administração e Serviços Públicos, que indicará o local da instalação, fornecendo-lhe os materiais necessários e requisitando o pessoal a recursos indispensáveis à execução deste regulamento.

Art. 13º – A Comissão publicará no Diário Oficial do Estado e em jornais de grande circulação edital para o fim previsto no artigo terceiro.

Art. 14º – Manifestado pelo interessado o propósito de exercitar o direito de preferência para a aquisição da propriedade, o processo respectivo, devidamente instruído pela Divisão do Patrimônio com elementos necessários, será encaminhado à subcomissão para avaliação administrativa.

Art. 15º – Homologada a avaliação pela Comissão e ouvidos os interessados, o processo será encaminhado ao Prefeito, por intermédio do Secretário de Administração e Serviços Públicos, para despacho final.

Art. 16º – Decorridos os prazos indicados no artigo quinto deste decreto, a Comissão relacionará todos os lotes ou glebas de terrenos de propriedade da Prefeitura, cujos ocupantes não tenham manifestado a intenção de adquirir o respectivo domínio, selecionando as áreas que possam ser destinadas à formação de núcleos coloniais para o desenvolvimento de lavoura de subsistência ou de conjuntos habitacionais.

Parágrafo único – Procedida a seleção de que trata este artigo, a Comissão, na medida em que concluir os estudos e levantamentos das glebas e lotes, encaminhará relatórios ao Prefeito, por intermédio do Secretário de Administração e Serviços Públicos, opinando sobre a conveniência da desapropriação.

Art. 17º – Êste decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DA CIDADE DO SALVADOR, em 29 de julho de 1969.

ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES – Prefeito (SALVADOR, 1970, p. 305-309).

A análise da Lei e do Decreto torna possível afirmar que alguns dos seus artigos recuperam e reeditaram, para a cidade do Salvador, argumentos e princípios da Lei de Terras de 1850 e do seu respectivo decreto regulador. A exemplo dos Art. 1º, 2º, 3º e 4º da lei de Reforma Urbana, que se espelha nos Arts. 4º, 5º e 18 da Lei 601/1850, discorrendo sobre a necessidade de registro, via (re)cadastro em prazos exíguos, e no direito do Estado de expropriar o domínio útil das terras e de aliená-las. Também pela utilização dos argumentos de prover terras (áreas) para habitação popular e no desenvolvimento de lavoura de subsistência, como na Lei de Reforma Urbana e seu Decreto; ou para colonizar o território, conforme preconizava a Lei de Terras de 1850.

Ou seja, em ambas utilizou-se o *discurso* do interesse público na disposição do uso da terra e em sua “função social”. Vale salientar que a Lei 2.181/1968 e o Decreto 3.684/1969 previam, nos seus Art. 3º e 10º, respectivamente, que as terras desapropriadas destinar-se-iam para formação de “núcleos coloniais, objetivando o desenvolvimento de lavoura de subsistência” que seriam “indispensáveis ao abastecimento da cidade ou a conjuntos habitacionais” (SALVADOR, 1969, 1970).

Esses fatos só estavam no plano retórico, pois nem se concretizaram e não refletiam a realidade da cidade. Como sabido, em Salvador, desde sua fundação, a população é majoritariamente urbana e seu efetivo rural diminui progressivamente a cada contagem. Os dados demográficos evidenciam que em 1960 os moradores da zona rural da cidade representavam apenas 2,59% da população e em 2010 foi reduzido a 0,027%.

Com isso, essas leis configuraram-se em duras ferramentas normativas da produção de escassez espacial corrente, pois não somente limitou o acesso a terra, mas destituiu a posse de muitos dos que nelas habitavam, transferindo-as a grupos formados por pessoas de altas rendas, conforme destacaram Ribeiro & Debeffe (1979).

[...] pessoas ou grupos, sabedores dos planos da PMS de utilizar determinadas áreas para a ampliação do sistema viário da cidade, adiantaram-se a ela, adquirindo a preços ínfimos, as posses menores nas áreas possivelmente atingidas pelos projetos e, posteriormente, resgatando-as a baixo custo. Com a propriedade legalizada desses imóveis, ficavam a esperar a valorização que adviria dos investimentos públicos (apud FRANCO, 1983, p. 157).

Esse padrão de comportamento especulativo dos proprietários de terra, descrito acima, evidencia a materialização da renda fundiária no solo urbano, pois ao adquirirem terras que seriam valorizadas com as obras públicas, asseguraram o monopólio dessas áreas e, por conseguinte, o acesso às rendas futuras e à apropriação de MVFU, pois se adensariam de trabalho por estarem em localização privilegiada, como veremos mais adiante ainda neste capítulo, no exame da urbanização seletiva.

Outro aspecto que consideramos importante sobre essa lei é que a consistência e materialização do argumento-chave referente à arrecadação foram posteriormente fortemente criticadas, pois as terras da cidade foram vendidas a “preços não-representativos das tendências do mercado imobiliário” ou “[...] a preços e em condições subsidiadas [...]” (RIBEIRO & DEBEFFE, 1979 apud GORDILHO-SOUZA, 2008, p. 165; SALVADOR, 1977), promovendo pouco retorno financeiro aos cofres públicos. Com isso, os supostos resultados positivos previstos com a implantação da Lei de Reforma Urbana, como a construção de casa própria para servidores municipais, tampouco se materializaram. Em verdade, verificaram-se consideráveis desvantagens financeiras trazidas ao município com a alienação das terras da cidade.

Esses prejuízos explicam-se porque o município não conseguiu arrecadar o suficiente à execução das obras viárias previstas (RIBEIRO & DEBEFFE apud GORDILHO-SOUZA, 2008), sendo estas realizadas mediante empréstimos contraídos pelo município junto a instituições financeiras (já previsto no Art. 6º da lei). Outro impacto gerado pela Lei de Reforma Urbana foi o estímulo à especulação de terras nas áreas urbanizadas voltadas à construção das avenidas de vale e dos projetos de habitação popular, sobretudo na área do Miolo, “obrigando a cidade a pagar vultosas indenizações para desapropriações em áreas recém-privatizadas” (grifo nosso) (FRANK, 1978, p. 6).

E, por fim, o município se endividou com tais desapropriações e, algumas delas, por não terem sido pagas logo após a desapropriação, geraram inúmeros precatórios⁷⁷, alguns em aberto até os dias atuais, comprometendo as contas da cidade (A TARDE, 13/10/2012); em razão das determinações previstas tanto no Código de Processo Civil, no seu Art. 730, § 1º e 2º, quanto na Constituição Federal, Art. 100, § 2º (BRASIL, 1973; 1988). Esses indicadores,

⁷⁷ Tido como requisição de pagamento, de execução contra a Fazenda Pública, feito por juiz a um tribunal competente (BRASIL, 1973, Art. 730).

além de revelar a fragilidade dos argumentos técnicos dos planejadores, desvelam alguns dos seus objetivos implícitos.

Dessa forma, é possível afirmar que dentre seus objetivos implícitos estava garantir as condições favoráveis à reprodução ampliada do capital monopolista, por intermédio das ações realizadas por segmentos associados à indústria da construção civil, aos promotores imobiliários e ao sistema financeiro. Estes liderados pelo Estado com suas políticas e programas de infraestruturas e habitação, particularmente após a criação do BNH e SFH nos anos de 1960 (em 1964). O que possibilitou a expansão, sem precedentes, de determinados setores do capital a partir da transformação de grande parte da riqueza gerada nacionalmente em crédito (FRANCO, 1983; OLIVEIRA, 2003).

Essas ações beneficiaram algumas empresas específicas como, por exemplo, as Construtoras Norberto Odebrecht e OAS⁷⁸, ambas do ramo da construção civil, que, além de executarem algumas das principais obras na década de 1970, participaram ativamente na aquisição de glebas no período pós reforma e, em sequência, no lançamento imobiliário de loteamentos voltados aos segmentos de alta renda e localizados nas áreas de expansão da cidade, tais como o Loteamento Caminho das Árvores, de 1974, e, mais tarde, o que viria a se tornar o loteamento Alphaville Salvador, cujo parcelamento foi aprovado em 1984 (ver Quadro 2, mais adiante). O primeiro, localizado na área do vale do Camurugipe, foi lançado pela Odebrecht e o segundo, cujo terreno era de propriedade da OAS, está situado em um valorizado trecho na margem da av. Paralela, voltado à Borda Atlântica (SALVADOR, 2002).

Assim, de acordo com Franco (1983), a década de 1960, mais precisamente a segunda metade, foi “o momento definidor, de corte, do processo de conversão do solo em suporte do capital em Salvador” (p.96). Nela, deu-se a “otimização” do uso do solo urbano por intermédio da mutação da legislação, como já vinha acontecendo, cujo ponto alto, assim acompanhamos, foi a promulgação da Lei de Reforma Urbana.

Voltamos a salientar que a Lei 2.181/1968 era apresentada pelo chefe do executivo municipal como uma edição urbana para a cidade do Salvador da Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, e seus propósitos de promover a Reforma Agrária,

⁷⁸ Apesar de criada apenas em 1976, a empresa OAS, tem como sócio fundador Carlos Suarez (cujo sobrenome corresponde ao ‘S’ da marca), que se notabilizou, entre outras coisas, por adquirir grandes glebas de terras resultantes da Reforma Urbana de 1968. Também relevante é o fato de que o outro sócio da referida empresa, César Araújo Mata Pires, possuía laços familiares (era genro) com o ex-prefeito, proponente e executor da Lei 2.181/1968, Antônio Carlos Magalhães (<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0607/noticias/por-que-o-s-vai-sair-da-oas-m0053074>).

combatendo os latifúndios rurais. A referida Lei Federal definida em seu Art. 1º, Parágrafo 1º, considerava como “[...] Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (Brasil, Lei 4.504/1964).

Mas, assim como a na Lei Federal, a versão local não correspondeu ao seu discurso, pois se a primeira não realizou no país uma melhor distribuição das terras rurais, tampouco a segunda tornou o solo urbano mais acessível à população soteropolitana. Ao contrário, o grande produto do Estatuto da Terra, com sua proposta de Reforma Agrária conservadora, foi definir para fins econômicos da produção rural o tamanho da propriedade. Nesse sentido, os latifúndios foram classificados em duas categorias: por exploração e por dimensão⁷⁹.

A Lei de Reforma Urbana, apesar do discurso do Prefeito à época, de combate ao “latifúndio improdutivo e antissocial, onde se acolhiam e recolhiam formas mais arcaicas e desumanas de dominação econômica” (apud, FRANCO, 1983, p. 111), logo de início, alienou cerca de 4.000ha de terrenos municipais e deu continuidade a essa estrutura, pois, espelhando o que ocorreu com a Lei Federal, serviu aos grandes proprietários com recursos para explorar ou reservar para realização futura as terras. Assim, os pequenos enfiteutas eram pressionados a alienar ou vender suas terras. Em descompasso com os princípios da propalada Reforma Urbana, que o discurso oficial-legal apregoava.

De acordo com o Relatório produzido pela Comissão de Terras Públicas da PMS – estudo que integrava uma das etapas preliminares do PLANDURB e produzido na gestão do prefeito Jorge Hage –, até 1975, seis anos após o advento da edição da Lei 2.181/68, restavam ao município 12,6% do território municipal, correspondendo a uma área de 3.909,99ha (SALVADOR, 1977c). Importa lembrar que em 1968 as terras da prefeitura correspondiam a 70%, como já dito anteriormente⁸⁰.

⁷⁹ Tais latifúndios variavam de seiscentas vezes o módulo rural (no caso do por exploração) ou superior a isso (no caso por dimensão). Esse mecanismo, portanto, contemplou muitos dos grandes proprietários que, em nome de uma alegada produção, mantiveram em seu poder grandes extensões de terra, ou, ainda, foram indenizados com títulos da dívida pública, nos casos de desapropriação para fins de Reforma Agrária, favorecendo interesses privados (ADAS, 2004; OLIVEIRA, 2001). O que não materializou os anseios daqueles que lutavam pela Reforma Agrária. Luta articulada pelos movimentos sociais, a exemplo das Ligas Camponesas e da Pastoral da Terra (ANDRADE, 1986). Melhores informações, ver Adas (2004)

⁸⁰ A literatura e os relatórios oficiais destacam a dificuldade de obtenção dos dados referentes ao patrimônio fundiário da municipalidade, em razão da ocorrência de *sinistro* (incêndio) no prédio da divisão do patrimônio

Entretanto, conforme defende Franco (1983) e revela o Relatório da Comissão de Terras Públicas (SALVADOR, 1977c), o grande produto advindo da Lei de Reforma Urbana que beneficiou a indústria da construção civil e, conseqüentemente, o mercado imobiliário, não foi o número dos terrenos alienados, particularmente entre 1968 e 1976, mas, sobretudo, a qualidade destes. Qualidade atribuída à localização privilegiada ao longo dos vetores de expansão urbana, dos grandes projetos urbanísticos, em Zona Homogênea e Corredores de Uso Diversificado – regionais, municipais e supra municipais (o caso da Av. Paralela) (SALVADOR, 2011) – e ao tamanho das glebas⁸¹, que foram oferecidas aos segmentos da alta renda.

Salientamos que a associação de interesse entre poder público e agentes do capital, aplicados a trechos da cidade e viabilizados pela edição da Lei de Reforma Urbana, é confirmada na Figura 7, mais adiante, elaborada por Vieira Júnior (2007) que, ao detalhar sobre a venda de terras na cidade a preços subsidiados, informa que foram vendidos

um total de 25.411.112 m² (vinte e cinco milhões, quatrocentos e onze mil e cento e doze metros quadrados), correspondente a 7,8% da superfície do município (sic), foram vendidas. Mais que 90% (noventa por cento) dessas eram glebas superiores a 999 m² (novecentos e noventa e nove metros quadrados). Essas glebas superiores a 999 m², 5 (cinco) representavam apenas mais que 63% (sessenta e três por cento) da área total alienada; quase todas em áreas de futura expansão, perto de infraestrutura viária e alvo de investimentos do Poder Público (grifos nossos) (VIEIRA JÚNIOR, 2007, p.70).

(SALVADOR, 1977c; FRANCO, 1983), entre outros motivos. Esse fatídico evento ocorreu, curiosamente, no final dos anos 1960, após a edição da Lei 2.181/68.

⁸¹ Para exposição mais detalhada sobre o tamanho dessas glebas vide: Franco, 1983; Frank, 1978; Salvador, 1977a, 1977b.

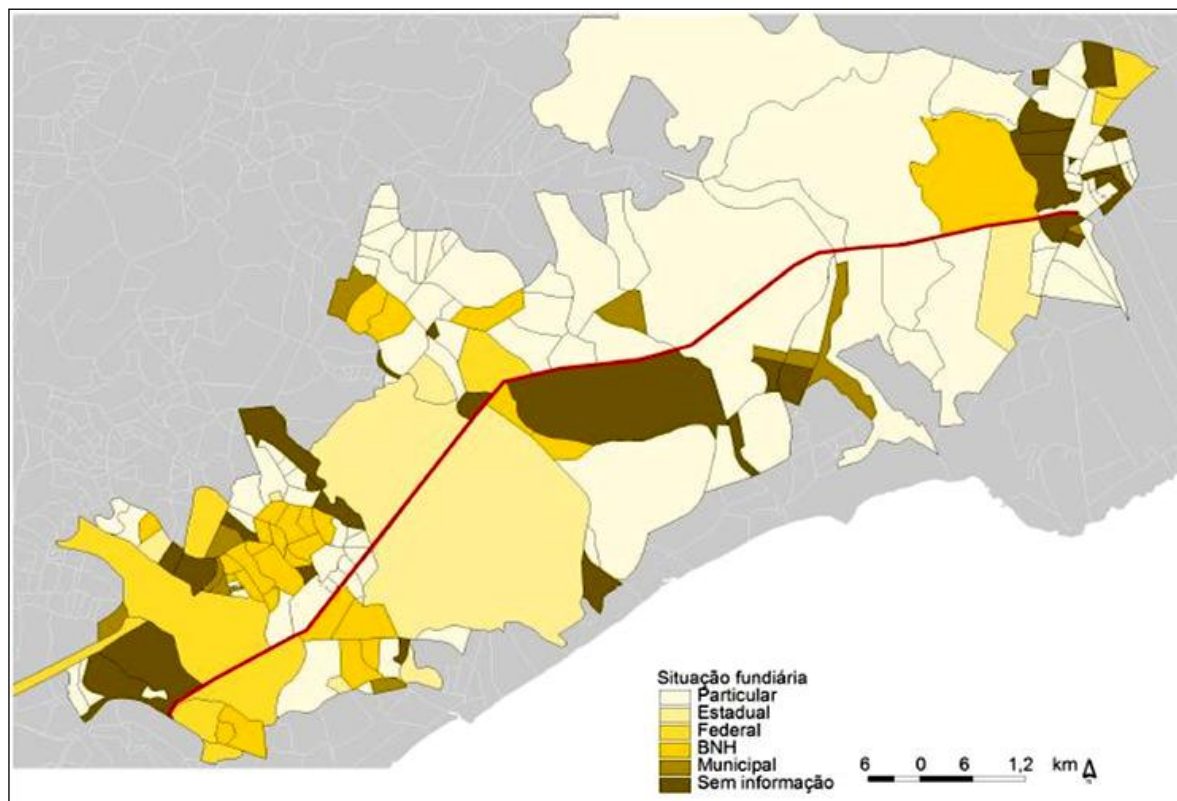


Figura 7. Situação Fundiária na Área da Avenida Paralela (2003).

Fonte: VIEIRA JÚNIOR, 2007, p. 72, com base em dados da CONDER, 2003.

Os dados desse autor corroboram com as informações apresentadas por Franco (1983) e pela CEDURB (1978) e apontam para a materialização espacial do planejamento invisível, sobre o qual trataremos mais adiante, aplicada ao solo urbano. Dado que pode ser confirmado pela análise da Figura 7 sobre a situação fundiária na área da Avenida Paralela⁸². Nela, é possível perceber que mesmo após décadas da edição da referida lei verifica-se a presença dos *latifúndios urbanos*, grandes glebas em mãos de particulares, que, supostamente, deveriam ter sido eliminados pelo ato do Executivo de 1968. Nessa imagem consta, ainda, a indicação de áreas pertencentes ao Estado (em nível municipal, estadual e federal); onde se encontram instalados grandes equipamentos urbanos e conjuntos habitacionais, que contribuíram para o aumento dos fluxos para essa região da cidade. Resultante de uma ação articulada de produção espacial e valorização fundiária, promovida por agentes locais articulados com agentes remotos.

⁸² Para maiores detalhamentos sobre a situação fundiária da Av. Paralela e entorno, vide Viera Júnior (2007). Esse autor apresenta, pontualmente, um detalhamento das propriedades e uma relação com o nome dos seus respectivos proprietários, sejam eles pessoas física, jurídica e o Estado, em suas diferentes esferas.

2.4.3 Agentes e Processos do Desenvolvimento Regional e da Produção de Escassez do Espaço Urbano

Conforme expresso anteriormente, a nova dinâmica política, econômica e social da cidade, refletia, em escala local, a dinâmica nacional e da América Latina. Esta dinâmica era favorecida por políticas subsidiadas internacionalmente, a partir do centro do capital, que se materializavam pelo grande aporte de investimentos estrangeiros no Brasil, responsáveis pelo acentuado número de obras que se verificou no país de então. De forma bem particular na década de 1970, quando o Brasil constituía-se num importante destino dos investimentos estrangeiros, fato que mudou nas décadas seguintes, como pode ser observado na Tabela 2 seguir.

Tabela 2. Total mundial dos investimentos estrangeiros e a percentagem brasileira (1970-1996)

Ano	Brasil / Investimentos estrangeiros diretos (FDI) – Total mundial (%)	Total mundial dos investimentos estrangeiros diretos (US\$ bilhões)
1970 – 75	5,09	19,85
1976 – 80	6,29	43,26
1981 – 85	4,38	47,98
1986 – 90	1,20	169,66
1991 – 95	1,32	245,70
1996	2,72	346,80

Fonte: ECLAC (*apud*, Oliveira, 2003, p.45)

É possível inferir que as transformações macroestruturais que ocorreram na América Latina, entre 1950 e 1990, particularmente no Brasil, evidenciadas pelo consumo em gastos públicos — concentrado entre os anos de 1960 e segunda metade dos de 1970 —, foi favorecido por esse aporte de investimentos. Afirmação que é reinterada pelo exame do tipo de gastos feitos, conforme se verifica a partir dos dados da Tabela 3, a seguir, que retratam o PIB segundo o tipo de gastos na região. Com isso, compreende-se a sustentação econômica para a adoção de políticas desenvolvimentistas de industrialização, sobretudo as de caráter substitutivas e rodoviaristas, como se verificou no Brasil de então.

Tabela 03. América Latina: produto interno bruto por tipo de gasto, a preços estáveis de 1980

Tipo de Gasto	Taxas de crescimento anual ¹					
	1950-65	1965-74	1974-80	1980-85	1985-90	1950-90
Produto interno bruto	5,3	6,2	5,1	0,3	1,8	4,8
Consumo privado	4,7	6,5	5,5	-0,4	1,8	4,7
Consumo público geral	4,7	7,0	5,2	1,9	1,7	4,9
Investimento bruto	5,0	8,9	4,7	-8,7	-0,2	4,7
Exportações	6,3	3,7	4,7	5,5	5,8	4,5
Importações	3,1	8,7	5,7	-9,5	6,0	4,3

1-Calculadas por regressão.

Fonte: CEPAL, com base em dados oficiais (apud CASTELLS, 1999, p.132).

Na tabela acima, é possível verificar que o consumo público geral foram maiores justamente entre 1965-74 e 1974-80, alcançando, num primeiro momento, 7% durante o período do ‘*milagre econômico brasileiro*⁸³’, iniciando uma queda acentuada a partir da década de 1980, a ‘*década perdida*’. O Brasil, por sua vez, além de contabilizar o maior consumo público geral, chegou a captar até 6,29% do total dos investimentos estrangeiros no mundo, também nesse intervalo (Tabela 2). Esses dados demonstram a pujança da dinâmica econômica da época, com grande aporte de investimentos que foram cristalizados nas formas urbanas de Salvador de maneira bastante seletiva, assim como nas demais capitais nacionais.

É importante salientar que, muitas destas políticas foram concebidas no âmbito da CEPAL⁸⁴, órgão que tinha a incumbência de defender a ideia e a racionalidade da industrialização substitutiva como método para atender às exigências de desenvolvimento, e como uma esperança à grande depressão instalada (CASTELLS, 1999). Seu resultado, contudo, foi num profundo endividamento dos Estados, com efeitos nocivos sobre suas sociedades e seus territórios nas décadas subsequentes. Como o agravamento da pobreza em Salvador.

Essas teses desenvolvimentistas foram concebidas e defendidas por economistas como Prebisch, na CEPAL, e pelo economista baiano Rômulo Almeida, encarregado de assessorar o

⁸³ Nesse período, de “1968 a 1974, a economia brasileira cresceu uma taxa média de 10% ao ano, fato sem paralelo na história do país (1968, 9,3%; 1969, 9%; 1970, 9,5%; 1971, 11,3%; 1972, 10,4%; 1973, 11,4%)” (FINEP, 1985, p.85).

⁸⁴ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL ou ECLAC) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e tem sua sede em Santiago, Chile. A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Criada para coordenar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, coordenar as ações encaminhadas para sua promoção, e reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe (CEPAL, 2012).

governo nacional na busca de financiamentos externos para programas de desenvolvimento e atração de investimentos transnacionais (ALMEIDA, 1995). Vale ressaltar que nesse período os capitais internacionais buscavam novos campos de investimentos, encontrando-os no investimento da expansão das infraestruturas das metrópoles brasileiras. Em 1955, Rômulo Almeida foi responsável pela elaboração, no âmbito da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), de propostas tidas como possíveis soluções ao *enigma baiano*. O documento denominado, “Preliminares para o Planejamento”, foi entregue às autoridades locais, públicas e privadas, e reportado pela imprensa da época com o curioso nome de “pastas cor-de-rosa”⁸⁵ (SAPHIRA 1995, p. 65).

A descrição desse e de outros eventos reforçam, na nossa compreensão, a importância da análise dos processos, ou ações contínuas na direção de um resultado, porque explicita a validade e aplicabilidade de algumas categorias de análise. Conforme nos orienta Santos (1985), alguns dos elementos do espaço, tais como firmas, instituições e infraestruturas, são cruciais na sua produção; como podemos observar no caso da produção do espaço da cidade do Salvador, sobretudo, seu solo urbano e a posterior PEEU.

O papel das firmas e das instituições, como agentes, ganhou destaque com a penetração dos referidos organismos nacionais e internacionais na organização do espaço local, ao conceber, financiar e permitir a alocação de infraestruturas, ou seja, a geografização das formas. Diversos autores observaram que, o processo de industrialização no período acima considerado, incentivado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)⁸⁶, viabilizado e coordenado pelo Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (DESENBANCO) e pela Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER), promoveu a reconfiguração da paisagem da cidade e do Recôncavo e a reestruturação econômica de Salvador e, também, de outras regiões do estado da Bahia (OLIVEIRA, 2003).

Além das políticas cepalinas, a atuação da SUDENE, na esfera da política doméstica, foi decisiva para moldar essa nova configuração espacial. A SUDENE, sob o argumento da integração econômica, promoveu uma maior interligação do espaço econômico nacional, pois era necessário aumentar a escala de mercados compatíveis com as indústrias de bens de

⁸⁵ (SAPHIRA, 1995, p.65).

⁸⁶ Fundada em 1959, com o propósito de atenuar as disparidades regionais no país durante o período desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek (JK), como órgão central do sistema de planejamento e administração do desenvolvimento do Nordeste.

produção instalada no Sudeste, o que também proporcionou a formação de uma nova área de expansão da classe industrial do Centro-sul, sob a égide da ideologia desenvolvimentista, com a manutenção do pacto de classes. (FINEP, 1995; PORTO; CARVALHO, 2001).

Assim, a partir dessas ações, iniciou-se uma fase de descentralização concentrada da indústria nacional, acompanhada da citada concentração centralizada da renda. Nesse contexto, o Nordeste foi destino dos grandes investimentos, sobretudo na Bahia e em Pernambuco, fato que contribuiu para a redefinição da organização espacial e econômica da região. No entanto, como indicam Porto & Carvalho (2001), a SUDENE atuou mais como um instrumento de expansão do capital industrial do que na resolução de problemas próprios da região, como a seca, a concentração de terras e também na descentralização econômica para fora do eixo Sudeste-Sul, feitos que contrariavam as propostas alardeadas pelo Governo Federal de então.

Na análise desses processos na escala estadual e local, destaca-se a criação do DESENBANCO⁸⁷. Agência que atuou tanto na forma de agente de produção espacial — pois teve relevante papel como agente financeiro, viabilizando a execução de vários projetos — quanto na função de importante equipamento/objeto âncora, *i.e.* forma fixa de grande porte e catalisadora de grande volume de fluxos. Ao instalar sua sede na área de expansão, em direção ao vetor norte da cidade (Miolo e Borda Atlântica), é possível afirmar que, o DESENBANCO contribuiu para a consolidação de uma nova centralidade na cidade, no vale do Camurugipe⁸⁸.

Em 1977 o DESENBANCO transferiu-se da sua sede própria, no entorno do Centro Antigo, para o então recém-criado subcentro do Iguatemi, num prédio situado à Avenida Tancredo Neves, adquirido por negociação junto à Construtora Norberto Odebrecht, que também o construiu (OLIVEIRA, 2003). A instalação desse órgão naquela área revela a estratégia de produzir e consolidar a nova centralidade da cidade, bem como explicita o estreito vínculo do Estado com uma construtora privada, bastante atuante na cidade, no Estado da Bahia e no país. Esse evento nos auxilia na compreensão de que a localização é também um dado criado, tratando-se de uma produção política de agentes sintagmáticos e não unicamente da dinâmica espontânea da cidade e de sua sociedade, feita de forma aleatória. Aos nossos objetivos, revela a articulação na produção de renda fundiária (RD I) e de MVFU.

⁸⁷ Criado em 16 de setembro de 1966, através da Lei Estadual 2.321, de 11 de abril de 1966, chamava-se Banco de Desenvolvimento da Bahia (BANDEB), fundado e autorizado a funcionar por uma portaria publicada pelo Banco Central, em 24 de novembro de 1966. Mudou de nome em 1970. Originalmente estava instalado na Agência Centro do Banco do Estado da Bahia (BANEB) no Comércio. (OLIVEIRA, 2003).

⁸⁸ Segundo o atual PDDU, Lei n. 7.400/2008, denomina-se atualmente Centro Municipal do Camaragibe.

Das atuações dessa agência financeira, destacamos a elaboração do Plano Diretor e a execução das obras de infraestrutura do CIA⁸⁹. Devemos sublinhar, a participação do DESENBANCO como agente de fomento nas atividades de infraestrutura, transporte, indústria e turismo em Salvador e na RMS entre o final dos anos 1960 e parte de 1980. Suas ações ajudaram a modificar a paisagem urbana e econômica. Tal como na construção da rodovia CIA-Aeroporto. Parte dos recursos para esses projetos originaram-se dos repasses de instituições federais, tais como o BNDES, a SUDENE, a Caixa Econômica Federal (CEF-PIS) e o BNH, que aumentaram seus repasses ao DESENBANCO.

Em 1973, o Governo Federal, por meio da Lei Complementar nº14 de 8 de junho de 1973, criou as regiões metropolitanas, entre elas a de Salvador. Os efeitos dessa Lei viabilizavam um modelo único para todas as regiões metropolitanas, delegando aos governos estaduais a implementação de organismos (Conselhos Deliberativos e Consultivos) que exercessem funções compatíveis com as necessidades de cada uma dessas regiões, sobre o planejamento, o uso do solo, o transporte e o sistema viário, entre outros.

A implantação do poder metropolitano significava a possibilidade de controlar, em escala regional e local, as diretrizes deliberadas externamente e executadas nacionalmente, como já foi apresentado na análise do papel da SUDENE. Nesse sentido, seguindo essas prerrogativas estabelecidas, naquele mesmo ano, na administração de Antônio Carlos Magalhães, através da Lei Estadual nº 3.192/73, foi criada a entidade de planejamento metropolitano: a CONDER (BAHIA, 1973). Cabendo-lhe executar o planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social, do uso do solo metropolitano, do saneamento básico, do transporte e sistema viário na região metropolitana.

O Governo do Estado da Bahia, através da Lei Delegada nº 08, de julho de 1974, reorganiza a Secretaria de Planejamento Ciência e Tecnologia, cujo titular era o administrador de empresas Mario de Melo Kertész — posteriormente nomeado prefeito em 1979—, passando a CONDER a ser considerada como empresa da administração descentralizada, vinculada a essa secretaria. A mudança traçava um novo perfil para esse órgão dotando-o de personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, com autonomia administrativa e financeira.

⁸⁹ Instituído sob a forma de autarquia, com a finalidade de prover a infraestrutura básica de localização industrial, transporte, energia, abastecimento, água e esgotos; estimular a implantação de indústrias, incorporar o patrimônio, bens e direitos aplicados pelo FUNDAGRO no referido Centro Industrial de Aratu; e vender lotes de terreno pela governo do estado pela Lei 2.321, Art. 276, IV - 4 (BAHIA, 1966).

Assim, em 1975, a CONDER passou a atuar como órgão executor de obras, coordenador de projetos, fornecedor de assistência técnica aos municípios da RMS, além de desempenhar o papel de agente financeiro, através do Fundo de Equipamentos da Região Metropolitana de Salvador (FEREM), repassando recursos internacionais de projetos do governo estadual aos municípios pertencentes à RMS. No período de 1975 a 1978, os setores responsáveis pela implementação na área de transporte, habitação e urbanismo, respondiam pela quase totalidade dos investimentos da empresa.

No período seguinte, de 1979 a 1982, as ações vinculadas à área de transportes assumem a liderança dos investimentos, particularmente o modal rodoviário (OLIVEIRA, 2003), denotando o caráter rodoviarista⁹⁰ das políticas urbanas de então. Diante do exposto, fica evidenciada a associação da ação do Estado, nas diversas escalas, por intermédio de seus organismos de planejamento e execução, com a ação de órgãos externos e empresas privadas na produção do espaço da cidade de Salvador.

2.4.4 Nos Passos da Urbanização Seletiva

Em Salvador, tanto os reflexos dessas políticas adotadas como a materialização dos efeitos da Lei de Terras se fizeram perceber inicialmente com a execução das orientações dadas pelo projeto de urbanismo herdado do EPUCS. Mais reconhecido pela execução de planos viários que expandiram a mancha da cidade em direção ao vetor norte, com a abertura de avenidas de vales, como por exemplo: Antônio Carlos Magalhães, de 1968; a Anita Garibaldi, de 1969-72 e a Luiz Viana Filho (conhecida como Paralela) de 1971.

Também podem ser apontados como resultados dessas ações a implantação do DETRAN e da estação rodoviária, 1973 e 1974, respectivamente, e dos projetos urbanísticos integrados, com ênfase na função habitacionais, na forma de conjuntos destinados à população de baixa renda, em Castelo Branco, Narandiba e Cajazeiras (SCHEINOWITZ, 1998; OLIVEIRA, 2003), localizados na porção central da cidade, entre a Orla Atlântica e do Subúrbio Ferroviário, como mostram as figuras 8 a 13 a seguir. Além do projeto Caji, mas esse último não chegou a se concretizar da forma concebida em razão do alto preço da terra a ser desapropriada nessa área, mostrando desde então os impactos da PEEU, resultantes dos efeitos da Lei de Reforma Urbana.

⁹⁰ baseado no automóvel individual em detrimento das vias férreas, relegadas ao subaproveitamento e sucateamento.



Figura 8. Av. Antônio Carlos Magalhães em 1969 – então chamada de Avenida Vale do Camurugipe.
Fonte: Oliveira, 2003, p. 23, a partir de imagem cedida da Fundação Gregório de Matos.



Figura 9. Av. Antônio Carlos Magalhães, 1970 – considerada à época como: “Espinha Dorsal do Sistema Viário”.
Fonte: Oliveira, 2003, p. 52, a partir de imagem cedida da Fundação Gregório de Matos.



Figura 10. Av. Paralela, 1971.
Fonte: Scheinowitz, 1998, p. 29.



Figura 11. Av. Garibaldi, 1972.
Fonte: Scheinowitz, 1998, p. 29



Figura 12. Estação Rodoviária, 1974.
Fonte: Scheinowitz, 1998, p. 43.



Figura 13. Narandiba Sul, 1975.
Fonte: Scheinowitz, 1998, p. 22

Os exemplos destacados materializam a conceituação de produção do solo urbano, como aquele que possa ser qualificável ao mesmo tempo como habitável e acessível, sendo um produto da interferência do governo urbano e da dinâmica da sociedade (ROA, 2009). Ele advém de intervenções monetárias, quando representam custos a serem ressarcidos pelos usuários e pela cidade, como a implantação das obras acima citadas, ou não monetárias, quando não são produtos de normas urbanísticas ou resultado da inexistência destas.

Essas ações de implantação de infraestruturas em vazios demográficos na cidade, além de efetivamente produzir solo urbano, ampliou a renda da terra (do tipo RA e RD I e II) dos proprietários privados lindeiros (ou nas áreas) dessas obras, possibilitando-lhes futuras apropriações de MVFU ao promover uma urbanização seletiva na cidade capitaneada por agentes públicos e privados.

2.5 AMPLIAÇÃO DO SOLO URBANO PARA HABITAÇÕES

Além das ações formais do poder público e sua urbanização seletiva em direção à produção mercantil do solo urbano, fatores como o acentuado crescimento populacional, provocando pressão sobre o espaço urbano, promovem a criação de novas áreas para fins habitacionais; sejam elas formais ou informais. Diante dessa constatação, passaremos a analisar os efeitos do fator demográfico sobre a produção do espaço urbano para fins habitacionais, ressaltando que esse processo é pleno de contradições e embates entre os agentes envolvidos, sejam eles Estado, proprietários e população como um todo, sobretudo, os segmentos de baixa renda.

2.5.1 Antecedentes

Até os anos de 1940 as taxas geométricas médias do crescimento da população da cidade do Salvador variaram de forma bastante modesta, ficando em torno de 1,6% entre o final do século XIX e as primeiras décadas do XX, chegando a certa estagnação em 1940, com modesto índice de 0,12% em relação ao período anterior; quando a população alcançou 290.433 habitantes (vide Tabela 1, no início deste capítulo), durante o período chamado de *enigma baiano*. Nesse período, a ocupação do solo urbano para fins habitacionais na cidade do Salvador, que durante muito tempo circunscrevia-se ao Centro Antigo. Nas cumeadas do seu entorno, extensões da primeira linha de ocupação no sentido NE-SO, seguindo os caminhos e

as vias de transporte e ao longo da linha da baía, alcançando a península de Itapagipe e alguns poucos vales, como no caso da Baixa dos Sapateiros, ocupada no início do século XIX (BRANDÃO, 1979; Santos, 2009).

Todavia, esse ritmo de crescimento não permaneceria nas décadas subsequentes, chegando a alcançar significativos 3,68%, logo no período posterior, em 1950, e iniciaram uma sequência ascendente de crescimento com médias acima de 4%, mantidas nas três décadas seguintes, chegando a 1,5 milhão num intervalo de quarenta anos. Sendo este, pois, um dos efeitos da modernização posterior a 1950, com impactos sobre o território da cidade e sua sociedade.

2.5.2 O Fator Demográfico

Esse acentuado crescimento demográfico, que marcou grande parte desse período foi reflexo de fenômenos de caráter nacional como o êxodo rural⁹¹ e, posteriormente, pelo processo de metropolização; produto da citada modernização conservadora da economia, refletindo os efeitos da industrialização de baixos salários. Esses processos, não tiveram motivação apenas local, foram resultantes de políticas nacionais de atração de investimentos para as metrópoles e promoveram uma explosão do crescimento destas, fazendo com que as taxas médias de crescimento geométrico de suas populações fossem da ordem de 4,4%, enquanto as taxas da população brasileira eram, em média, 2,5% e para a escala estadual na ordem de 2,4% (IBGE, 2011).

Os impactos disso podem ser observados na materialização de novas formas necessárias à fluidez econômica que ampliaram a malha urbana, como no caso das avenidas abertas e da produção de uma nova centralidade, que empurraram a cidade em direção à Orla Atlântica e ao Miolo. E, sobretudo, no conseqüente aumento da demanda por habitações, outra forma de produção do solo urbano.

O aumento da procura por moradias promoveu, ainda em meados dos anos de 1940, “uma crise habitacional generalizada” em todas as classes (Brandão apud Gordilho-Souza, 2008, p. 106), forçando à produção de novas unidades de habitação. Segundo Brandão (1979),

⁹¹ Sobre esses dados, Brandão (1979) afirma que na década de 1940, 70% do crescimento demográfico era atribuído ao incremento de imigrantes, já Vasconcelos (2011) indica que no período entre 1950-60, na pré-metropolização, a cidade chegou a ter sua população composta por 61% de imigrantes, oriundos, sobretudo, da zona rural.

nesse período verificou-se um salto expressivo na solicitação de licenças para construções, saindo de uma média de 700 anuais, na década de 1940, para 1.100 nos anos de 1950.

Com isso, a malha da cidade foi ampliada consideravelmente, afastando-se progressivamente do seu núcleo original e culminando com a delimitação determinada a partir da edição da Lei nº 1.855/1966 – o Código de Urbanismo e Obras do Município de Salvador –, que ampliou o perímetro urbano até chegar aos limites do município. Essa lei estava dividida em dois livros: I, referente ao Urbanismo e II, definindo o Código de Obras. Assim, na primeira parte dessa legislação foi estabelecido o zoneamento da cidade em 21 setores; seus limites; taxas de ocupação e coeficientes de utilização. Nesse zoneamento, foram estabelecidos 11 setores residenciais (SR), classificados segundo a densidade e as características da população prevista para cada um.

Essa classificação denotava o caráter de tratamento diferenciado dado para cada porção da cidade. Por exemplo, os setores *SR7* e *SR10* foram classificados neste zoneamento como setores residenciais rurais e previstos como áreas destinadas à expansão da cidade e aos novos núcleos populacionais. Esses setores encontravam-se nos limites da cidade, longe do nucleamento original e adensado até então. Segundo Franco (1983, p.99), elas foram as primeiras zonas de expansão. Configurando o processo de produção de solo urbano por ampliação do perímetro urbano.

A ampliação das infraestruturas urbanas, a grande procura por imóveis, que ocasionou o aquecimento da demanda, e as limitações ao acesso a terra impostas pelo sistema de enfiteuse, que mantinha a propriedade direta da maior parte da área municipal sob o domínio da cidade, fizeram aumentar o preço dos imóveis tanto para compra como para aluguel (GORDILHO-SOUZA, 2001; 2008). Tudo isso inflacionou e comprometeu a solvência desse mercado, mesmo com o aparecimento de novos loteamentos populares, muitos destes clandestinos, como afirmou Brandão (1979).

A insolvência era acentuada pela pobreza generalizada dos novos habitantes, muitos tangidos à metrópole em razão de situação de seca nas áreas rurais do interior do estado. Esses novos habitantes formavam uma massa hipossuficiente de desempregados e subempregados (SANTOS, 2009). Nesse contexto, para a classe de baixa renda, a alternativa encontrada às suas necessidades por moradia deu-se, num primeiro momento, pela ampliação das chamadas invasões, seguida mais tarde, entre os anos de 1960 e início dos de 1980, pela implantação de programas governamentais voltados à habitação popular, na forma de grandes conjuntos

habitacionais. A exemplo das unidades habitacionais construídas em Salvador pela URBIS/BNH.

Segundo levantamento do FINEP (1985), entre a segunda metade da década de 1960 e o início dos anos 1980, foram construídas pela empresa de Habitação e Urbanização da Bahia SA (URBIS) mais de 13.000 unidades em Salvador, conforme demonstrado no Quadro 2. Entretanto, de acordo com os dados da própria companhia foram 40.224 unidades habitacionais, contadas até a liquidação da empresa em 1999. Já os levantamentos realizados por Gordilho-Souza (2008, p.127) apontam para um número ainda maior, 43.850, enquanto Espírito Santo (2002 apud Gordilho-Souza, 2011, p.382) vai além e identifica 54mil unidades produzidas. Com isso, foram realizados empreendimentos que se tornaram verdadeiros bairros na cidade, tais como Sete de Abril, Castelo Branco, Cajazeiras e Mussurunga, todos na área do Miolo da cidade.

Vale destacar que a URBIS foi um agente imobiliário que acumulava a condição de incorporador e construtor, formada como empresa de economia mista de sociedade anônima pela Lei Estadual nº 2.114/1965 que definia, na sua criação, ter a finalidade de:

- 1 - Estudar as questões relativas à habitação popular e ao planejamento e à execução das suas soluções, observada a política de desenvolvimento econômico e social do Estado;
- 2 - Formular, coordenar e executar o plano estadual de habitação e seus diversos subprogramas;
- 3 - Promover a urbanização de áreas habitacionais carentes de infraestrutura básica e propiciar a ocupação de vazios urbanos destinados à implantação de assentamentos residenciais de interesse social, particularmente aqueles voltados à população de baixa renda (BAHIA-URBIS, <<http://www.urbis.ba.gov.br/>>).

Também contribuiu para a formação do solo urbano da cidade a abertura de novas áreas de moradia – legais ou clandestinas –, com a implantação de projetos urbanísticos e expansão dos loteamentos e conjuntos habitacionais. Partes desses novos espaços foram destinadas às classes de renda alta e médias, como no caso da área contemplada pelo Projeto Pituba e os loteamentos na área do Horto de Brotas e do Candeal; enquanto outros eram voltados às camadas populares, como os conjuntos em Narandiba e Cajazeiras e o projeto Caji.

2.5.3 O Fator Invasões e a Produção de Escassez

A construção dos conjuntos habitacionais não eliminou as invasões nem atendeu às demandas da população carente. Enquanto o Governo do Estado implementava políticas para habitação popular, favorecendo as relações com o capital imobiliário – dos incorporadores,

dos construtores e dos proprietários de terras –, a necessidade de encontrar um lugar onde morar e a falta da renda mínima impelia os pobres à ocupação das áreas vazias na periferia, situadas na porção oeste da cidade, entre o Subúrbio Ferroviário e o Miolo, de pouca atratividade comercial em razão da distante localização em relação ao do centro e também devido aos seus aspectos naturais.

É relevante ressaltar o papel catalisador de infraestrutura e ampliador do perímetro urbano que a ação da população pobre exerceu com as ocupações/invasões. Essas ações resultaram, ainda, na valorização de terras de domínio privado. Nessa perspectiva, verifica-se que no início as ocupações foram absorvidas e até incentivadas pelos proprietários enfiteutas, pois pressionaram a ampliação da cidade em direção à periferia, nas glebas vazias, na expectativa de valorização futura com a implantação da infraestrutura (BRANDÃO, 1979). As invasões deveriam-se também pela ação permissiva do Estado, que encontrou nesse processo formas de evitar conflitos com a população pobre, dada a falta de políticas habitacionais de caráter social, destinadas a esse público.

Pontuamos que a emergência e a multiplicação das invasões têm início ainda no final da década de 1940. São resultantes do intenso fluxo migratório rural em direção à cidade, do fechamento dos cortiços no Centro Antigo e do elevado preço do solo no mercado formal, cujo evento pioneiro foi a invasão do Corta Braço, em 1946, na Liberdade, dando origem ao bairro do Pero Vaz (GORDILHO-SOUZA, 2008; 1990). Exemplo emblemático é o caso da invasão de Alagados com início em 1948, na Enseada dos Tainheiros, porção norte da Baía de Todos os Santos, resultante do espraiamento da ‘invasão’ de Caminho de Areia (CEDURB, 1978) —. É digno de nota que esta invasão se expandiu fabricando solo urbano sobre áreas submersas da baía, aterrando-as com lixo.

O caso de Alagados ilustra o conceito de produção de solo urbano apresentada no capítulo 1, mesmo dentro dos limites da cidade. Essa invasão não apenas se instalou em áreas sujeitas ao alcance das marés, utilizando a tecnologia popular das palafitas, chamadas de “soluções heróicas” (sic) (SANTOS, 2009, p.58), como também criou e forçou a criação, pelo poder público, do solo urbano propriamente dito; embora em precárias condições de habitabilidade. Segundo Santos (2009), para realizar os aterros muitos moradores de então iniciaram a compra de cargas de caminhões de lixo e passaram a espalhá-las sob suas casas. Essa insalubre prática não só foi copiada pelos demais, como teve a autorização da prefeitura para que os detritos da cidade fossem jogados naquela área, substituindo as áreas inundáveis

por esse instável e contaminado chão, a ponto de, “em 1973, dois terços das habitações estavam acima de um material relativamente sólido [...] de até quatro metros de espessura” (SCHEINOWITZ, 1998, p. 295).

Vale salientar que, no período de 1973, a cidade — à época administrada pelo prefeito ‘*biônico*’⁹² Antônio Carlos Magalhães que logo depois se tornaria Governador do Estado da Bahia, deixando em seu lugar, na gestão da capital, seu correligionário Clériston Andrade — vivia intensa transformação do seu espaço, mediante execução das obras da Reforma Urbana, como já explicado, e recebia consideráveis aportes de investimentos do SFH.

Mesmo esse exemplo incomum de produção do solo urbano expressa e confirma sua condição de mercadoria; portanto produtora de renda. Uma vez que, segundo autores como Santos (2009) e Brandão (1979), os proprietários de terras nessas localidades permitiam e até estimulavam a ocupação em suas propriedades na expectativa de, com a consolidação dessas áreas por aterramento e a alocação de infraestruturas pelo poder público, realizar lucro nelas após reclamarem a reintegração e/ou indenização destas, como no caso da Vila Ruy Barbosa na enseada de Itapagipe (SANTOS, 2009) e, contemporaneamente, as localidades do Nordeste de Amaralina e Bairro da Paz, a partir das quais a PMS emite certificados de TRANSCON, conforme abordaremos no capítulo 4.

Essa última localidade surgiu sob os efeitos dos aportes migratórios, com a invasão das Malvinas⁹³ (hoje Bairro da Paz), localizada entre a av. Luiz Viana Filho (a Paralela) e a Orla Atlântica. É originária de conflitos pela posse e ocupação do solo no início da década de 1980, daí seu nome, inspirado por um conflito territorial da época. Ela encontra-se em uma área que atualmente é pressionada por grandes empreendimentos imobiliários do mercado formal destinados às classes de renda alta e média.

Assim, uma vez desempenhado o papel de carreadoras de infraestrutura e ampliação do espaço urbano, as invasões passaram a ser reprimidas. E muitas de suas áreas foram transformadas em “terras de engorda”, ou seja, “autênticos latifúndios urbanos [...] com vastas glebas retidas por particulares na espera passiva de que junto a elas cheguem os implementos

⁹² Expressão usada em referência aos prefeitos nomeados por voto indireto, via Assembleia Legislativa, durante o Regime Militar.

⁹³ O Nome é uma alusão ao conflito bélico que ocorria à época entre a Argentina e a Inglaterra, pela posse das Ilhas Malvinas, no litoral sul da América do Sul.

da urbanização, levados pelo poder público, para então especularem em alta” (FRANK, 1978, p. 2 e 6)”.

A prática de manter reservas de terras em “engorda” revelou-se, mais tarde, grande obstáculo à implantação de projetos urbanísticos, tais como os de Narandiba, Cajazeiras e do Caji, em razão dos altos custos de desapropriação de terras nas áreas destinadas à implantação desses projetos, nas quais os proprietários valeram-se do monopólio dessas áreas para majorar seus preços, materializando ali o princípio da renda de monopólio. Esses investimentos se concretizaram em meados dos anos de 1970, após a promulgação da Lei de Reforma Urbana e a realização da valorização fundiária, a MVFU iniciou a ser colhida por particulares a partir de então.

Este cenário motivou a elaboração de um considerável estudo histórico e jurídico na tentativa de subsidiar a administração do Governo do Estado em efetivar procedimentos para resguardar o patrimônio público (FRANK, 1978). Segundo relatou o diretor-presidente de Companhia Estadual de Desenvolvimento Urbano (CEDURB), Herbert Frank, ao questionar sobre áreas que, originalmente estiveram voltadas para o atendimento de necessidade coletiva:

O fato de estarem agora – e só a partir de pouco tempo (grifo nosso) – em mãos de particulares, justo desde quando se tornou mais premente a necessidade de mais forte e mais atuante ação social do poder do Estado, tem determinado a indenização que proporciona o enriquecimento de terceiros, de áreas que estavam no domínio do poder público [...] (FRANK, 1978, p. 6).

Assim, nesse início do processo de urbanização acelerada, as invasões desempenharam um duplo papel: o de prover de habitações às famílias pobres e o de promover de valorização das terras vizinhas, juntamente com o pagamento de indenizações pagas aos proprietários desses terrenos, quando estes reclamados pelo poder público para transformá-las em áreas de interesse social, após a consolidação dos assentamentos.

2.6 EMERGÊNCIA DA RENDA FUNDIÁRIA E APROPRIAÇÃO DE MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA

O processo de ampliação do espaço urbano para habitações, sejam elas formais ou informais, visto na seção anterior, materializam o sentido teórico da categoria de análise da renda fundiária em suas modalidades: renda absoluta (RA) e, em particular, renda diferencial II (RDII), tal como concebidas por Marx e adaptada à realidade urbana pela escola francesa.

Relembramos que a primeira categoria refere-se à capacidade de transferência da MVFU localizada à propriedade privada do solo, pela simples titularidade de posse destas; enquanto a segunda, por sua vez, assenta-se na identificação da quantidade de capital investido, imobilizado, no solo, por intermédio do uso de equipamentos. Lembramos ainda, que a renda fundiária corresponde ao lucro suplementar, alterado quando há intensa aplicação de capital num terreno, traduzidos, muitas vezes, em investimentos duradouros, tal como observado nas situações descritas acima e na seção anterior, em que se verificaram práticas de especulação e apropriação de MVFU.

Para as camadas de renda média e alta, habilitadas ao mercado formal, as questões de habitação relacionavam-se com a escassez espacial no Centro Antigo da cidade e ao regime de aforamento das terras de Salvador, concentradas sob o domínio das ordens religiosas, de alguns proprietários e, sobretudo, da municipalidade. Contudo, mesmo diante dessas limitações, o parcelamento ocorreu sob a forma de loteamentos. Segundo Brandão (1979), já na década de 1930, cerca de 80 projetos de loteamentos deram entrada na PMS. Esse padrão se repetiu em 1940 e 1950, afirma a autora. Mas, para Brito (2005), esses parcelamentos são anteriores a 1930. Seus estudos indicam que foram aprovados cerca de 240 loteamentos entre 1925 e 1967.

Para a década de 1970, estudos da OCEPLAN, baseados em dados do EPUCS e em levantamentos realizados em cartórios de registro de imóveis, além de escritórios de projetistas e empresas privadas, identificou 300 loteamentos, 4 desmembramentos e 4 condomínios horizontais (SALVADOR, 1977), sendo a maior parte destes realizada até o início da década de 1960. Vale ressaltar que tais parcelamentos comprometiam consideravelmente o território em razão da baixa ocupação dos lotes. Mais tarde, um novo levantamento foi realizado pela Prefeitura. Nessa nova contagem foram contabilizados mais 67 novos parcelamentos, aprovados de 1977 a 2002 (Salvador, 2002; 2003), alguns destes de significativa importância ao mercado imobiliário contemporâneo, em razão de suas valorizadas localizações e dos projetos destinados ao segmento de luxo, tais como: o Loteamento Alphaville Salvador, na Av. Paralela; a Chácara Albalonga, entre a Av. Vasco da Gama e o Horto Florestal de Brotas, e o Loteamento Horto Garibaldi, entre outros.

Como exemplo precursor dessas ações, é possível apontar o Loteamento Cidade da Luz, base do que viria a se tornar o bairro da Pituba, na Orla Atlântica da cidade. Com projeto original de 1918, seu registro é julho de 1932, quando se autorizou o parcelamento em 807

lotes de uma gleba de 498.860m², pertencentes a Joventino Silva, da família de Manoel Dias da Silva, sendo efetivamente ocupado a partir da década de 1960 (Salvador, 1976a; Oliveira 2003; Brito, 2005). O Quadro 2, mais adiante, apresenta uma coletânea de muitos loteamentos na cidade do Salvador de 1930 a 2008, mostrando a ação de particulares na PEEU. Com a análise desse quadro, é possível verificar a preocupação de tornar áreas específicas da cidade em verdadeiras reservas de mercado, destinadas à realização futura de apropriação de MVFU, de forma ampliada, proporcionada pela verticalização.

Chamamos a atenção para o fato de que muitos desses loteamentos chegaram a passar décadas em processo de engorda até serem oferecidos ao mercado, sendo posteriormente adensados. Como os casos dos loteamentos Aquarius e Vela Branca, parcelados em 1975 e majoritariamente ocupados na segunda metade dos anos 2000, quando o mercado imobiliário tornou-se mais aquecido e a infraestrutura urbana estava instalada, conforme se anunciava oficialmente: “no melhor padrão” (SALVADOR, 1976a). Afirmamos, portanto, que os parcelamentos caracterizam uma das estratégias de PEEU e gerador de renda fundiária urbana, como abordaremos a seguir.

Dados de Tramitação			Identificação				Área da gleba m ²	nº de lotes
Dec. e/ou ano de aprovação	TAC		Processo /ano	Denominação	Proprietária (o)	Ano de compra/ registro do terreno		
	Liv.	Fl.						
Jul/1932	-	-	---	Cidade da Luz	Joventino (e Alcina) Pereira da Silva	(1)	498.860	807
2565/64	2	165	30751/68	Parque N.Sra. da Luz	PITUBASA-Pituba Imob.S.A.		144.000	227
895/Abr/1951	1	108	1459/51	Faz Santa Cruz	Nasser e Augusto Borges		154.525	388
3495/68	3	9 e 22	50732/65	Parque. StºAntônio	União Espírita da Bahia		84.800	116
1972	3	122	31355/68	Lot. Stiep	Sind. dos Trab. da Ind. de Extração de Petróleo	1967	446.800	508
3854/70	3	1	34778/66	Parque. São Vicente	Eliezer José Vicente.		82.800	126
4037/70	3	8	1480/70	Jardim Pituba.	Hento J. E. de Sá Leitão.		184.800	231
---	--	--	33563/69	Ampl. Cidade da Luz	Alcides Souza Cazé.	1958	248.060	411
---	3	34 e 35	2356/70	Ampl. Cidade da Luz	Odilon J. F. Sobrinho.		101.960	274
4532/73	3	42	2640/73	Lot. Aquarius	Petrônio R. de Araújo.		212.720	247
-----	3	39 a 42	2745/71	Lot. Pedra do Sal	Braz Bartilotti	Entre 1968 e 1976	253.470	217
4735/74	3	49 e 50	1901/72	Caminho das Árvores	Const. N. Odebrecht S.A	1971	966.357	521
4830/Out/74	4	1	6017/73	Ampliação Faz Santa Cruz	Nasser Borges		769.200	388
4875/75	596	43	7741/75	Itaigara.	Empreen. Pituba S.A	1976	1.184.840	588
4875/75	3	167	7249/75	Parque Costa Verde	PROBASA e STATUS S.A	(2)	469.960	166
4875/75	22	156	3386/75e 0056/78	Quinta do Candéal.	Empreendimentos. Odebrecht LTDA.	1977	88.671	90
4875/75	4	45 a 48	5738/76	Parque Morro do Conselho	Miguel Madruga Soares Fernandes	1972	14.741	13
4875/75	3	158	4515/78	Lot. Vela Branca.	PITUBASA-Pituba Imob.S.A	1974	422.160	65 ⁽³⁾
4875/75	3	8	01258/69	Cond. Parq. Florestal	Lúcia Margarida N. Billian.	1946	225.160	156
4875/75	617	148 a 158	5153/71	Parque Lucaia.	Imob. Corrêa Ribeiro.	1971	150.566	105
3377/84	---	---	---	Alphaville Salvador	OAS - Alphaville Urbanismo Ltda.	----	1.330515,20	467
3991/84	---	---	---	Chácara Albalonga	Antônio Carlos Aleixo Sepúlveda	---	29.356,25	5
4676	---	---	----	Cidade Jardim	OAS	---	107.375,39	40

Quadro 02 - Loteamentos na cidade do Salvador

Fonte: SALVADOR, 1977b; TEIXEIRA, 1978; SALVADOR, 2002, 2003.

(1) após 1881, comprada por Manuel Dias da Silva; (2) data não registrada no TAC; (3) para unidades pluridomiciliares;

(3) Segundo o TAC, corresponde à área da Faz. Pedra do Sal, mas segundo Franco (1983) trata-se da Faz Paranaquara.

Elaboração: a autora

2.6.1 O Caso da Zona Homogênea da Pituba

O processo de produção de escassez do espaço urbano na cidade do Salvador resulta dos objetivos estabelecidos pelo capital imobiliário. Como resultado disso, promove o favorecimento explícito às classes mais abastadas. Tal como pode ser verificado no texto das considerações gerais e dos objetivos expressos no estudo prévio e no próprio Decreto que instituiu o Projeto Pituba, Decreto nº 5.065 de 30 de novembro de 1976, publicado em 2 de dezembro de 1976, criando a Zona Homogênea da Pituba. o projeto foi financiado pelo DESENBANCO e pelo FINEP, efetivando as recomendações elaboradas nos seus estudos preliminares.

É importante explicar que, o Projeto Pituba foi uma antecipação de um recorte zonal do PLANDURB⁹⁴, ou seja, aquilo que deveria ter sido um produto de conclusão dos resultados, para ser aplicado pelo plano de desenvolvimento da cidade, foi transformado na 1ª proposta de intervenção espacial. Estabelecida como de interesse prioritário, segundo o Programa de Ação Prioritária da Prefeitura Municipal de Salvador (PROPAC), o Projeto Pituba de fato permitiu o financiamento público de meios de consumo coletivos não rentáveis. Contribuiu ainda para a coordenação estatal da ocupação e da utilização do solo urbano a partir da criação de um zoneamento, como o que ocorreu na Pituba, na segunda metade dos anos de 1970.

Essa ação explica-se pela inserção da economia baiana no modelo urbano industrial, a partir da década de 1960, e a implantação do princípio econômico da eficiência. Com isso, o planejamento urbano centralizado foi substituído pelo que os críticos chamam de planejamento neoinstitucionalista, ou seja, “[...] um planejamento invisível, que visa expandir o mercado na esfera até então controlada pelo planejamento” (CARVALHO, 2002, p. 194).

Nessa perspectiva, entre as providências tomadas pelo regime militar, na década de 1960, estavam o alargamento do crédito imobiliário e a intervenção do Estado na conformação do espaço urbano, com obras de infraestrutura. Tais ações foram essenciais para

⁹⁴ De acordo com Sampaio (2011, p. 328), o Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PLANDURB) foi um marco no planejamento urbano não só de Salvador, mas da RMS. Constituiu-se numa proposta de atender às demandas da metropolização em curso nos anos de 1970, com ênfase no desenvolvimento físico e territorial da cidade, reconhecendo a estrutura urbana como um sistema urbano-regional. Através dele foram sugeridos instrumentos básicos sobre: o planejamento e a participação comunitária; o Plano Diretor Urbano e o Ordenamento do Uso e Ocupação do solo, levando em consideração os aspectos de população e emprego na distribuição espacial dos fluxos e atividades.

atender “[...] a natureza da habitação como mercadoria de alta densidade de valor e pendente em sua viabilização como valor de uso do acesso a equipamentos coletivos de consumo [...]” (Brandão, 1979, p. 255). Essas ações encontravam-se de acordo com os critérios de avaliação dos projetos financiados adotados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1964 para o campo da habitação, recomendando apoio às associações de poupança e empréstimo, priorizando os programas de acesso à casa própria (BRANDÃO, 1979).

Assim, verificaram-se em Salvador, com a implantação de uma complexa rede viária e a remoção da inalienabilidade do patrimônio fundiário do município, a produção e a distribuição de bens circunstancialmente considerados públicos – não excludentes e não disputável – em bens normais, através da apropriação privada das externalidades positivas das áreas localizadas, sobretudo, no entorno da Zona Homogênea da Pituba e do Vale do Camurugipe⁹⁵. Esta ação foi e é viabilizada através do “redesenho das instituições, particularmente do Direito” (COASE apud CARVALHO, 2002, p. 195)⁹⁶.

O planejamento invisível, ou uma versão institucionalista do planejamento focada no mercado, manifesta-se na regulação como forma de prevenção dos conflitos de uso do solo. Suas ações caracterizam-se pelas mudanças no uso do solo urbano, viabilizando, assim, as condições de maximização das riquezas, principalmente com a redução dos custos de transação. É implementado pelas instituições — **i. e.** regras do jogo que configuram o mercado — através da reforma institucional e da capacitação dos seus operadores, recomendando medidas institucionais, tanto para evitar e solucionar os conflitos em torno do uso do solo urbano, como para regular os diversos tipos de uso dado ao solo (CARVALHO, 2002), como as recomendações do estudo do Projeto Pituba e do seu Decreto-lei.

Nos documentos do estudo prévio e no Decreto-lei, é possível verificar o objetivo de “[...] oferecer por antecipado, uma área para o desenvolvimento e a localização de atividades econômicas de significativa importância (grifo nosso) [...]”, uma vez que a área da Pituba “[...] ostentava fortes atrativos para as camadas da renda que atende ao mercado formal de habitações (grifo nosso), particularmente aquelas que optam pela casa isolada e de alto nível

⁹⁵ A grafia da toponímia dessa localidade varia muito. Foram encontradas na literatura inúmeras variações desta, a exemplo de: Camurugipe, Camurujipe, Camarajibe, Camarajipe Camorogipe, Camaragipe, Camaragibe, Cambaragipe, Cambaragibe. Mas, essa variação não se restringe aos textos acadêmicos e literários, varia também na nomenclatura usada pela na legislação municipal referente a essa centralidade da cidade, como na Lei nº3525/1985, subcentro do **Camurugipe**; na Lei nº 6.586/2004, Centro Municipal do **Camaragibe** – CMC e na Lei nº 7.400/2008 Centro Municipal do Camaragibe (OLIVEIRA, 2011).

⁹⁶ In: Luz, Ana Maria Carvalho...[et al], 2002.

[...]”, por poder absorver forte densidade demográfica e por, naquela época, “[...] contar com toda a infraestrutura urbana no melhor padrão de Salvador (grifo nosso) [...]” como: “[...] água, esgoto sanitário, luz, rede de drenagem e viária [...]” (SALVADOR, 1976a, p. 12-16).

Esses dados revelam a ideia de intencionalidade e associação de interesses, pois essa área, como apontado nos dois documentos, constituía-se num verdadeiro vazio urbano, que, no entanto, já contava com uma infraestrutura instalada bem melhor que muitas áreas já densamente ocupadas da cidade, sendo, portanto, destinada a um público solvente. Tal fato certamente renderia lucros aos proprietários de terra na localidade, transformando-os em rentistas urbanos pela apropriação de renda da terra de monopólio e do tipo diferencial I e II. Clara produção e apropriação de mais-valias urbanas (que abordaremos melhor nos próximos capítulos), uma vez que boa parte dessas áreas constituía-se em monopólios fundiários já parcelados (na forma de loteamentos), por intermédio de TACs e encontrava-se em áreas de vazios urbanos, com pode ser verificado nas Figuras 14 e 15 abaixo, onde se instalou, em 1974, o Loteamento Vela Branca (TAC Vela Branca), na Zona Homogênea da Pituba.



Figura 14. Planta do TAC Vela Branca - Pituba
Fonte: SALVADOR, 2001



Figura 15. Entorno do Parque Júlio César, área de Lot. Vela Branca (1978)
Fonte: CEDURB, 1978, p. 7- verso.

A firmação desses termos de acordos e compromissos se traduziu, também, como forma de assegurar juridicamente um rígido controle sobre consideráveis áreas valorizadas da cidade, impedindo que processos anárquicos comprometam sua realização. Exemplo disso é o fato dos TACs dos Loteamentos Itaipara e Vela Branca terem sido enquadrados, pelo PDDU de 2008 (Lei 7.400/2008), como Zonas Sob Regime Urbanístico Especial (ZRE).

Essas zonas foram definidas pelo Art.170 da referida Lei, sob a alegação de que se constituem naquelas “[...] em que há o interesse público na manutenção de padrões urbanísticos estabelecidos cujos parâmetros de uso e ocupação do solo são diferenciados em relação ao ordenamento geral da cidade” (SALVADOR, 2008). Elas, ainda de acordo com a Lei, são regidas pelas disposições dos Termos de Acordo e Compromisso firmados, sobre as quais, a legislação procura assegurar os padrões construtivos e o ordenamento do uso e da ocupação, garantindo a homogeneidade espacial da área, conforme pode ser verificado nas Figuras 16 e 17 abaixo, na qual é possível verificar o atendimento ao ordenamento do uso do solo previsto e a prevalência de edifícios residenciais.

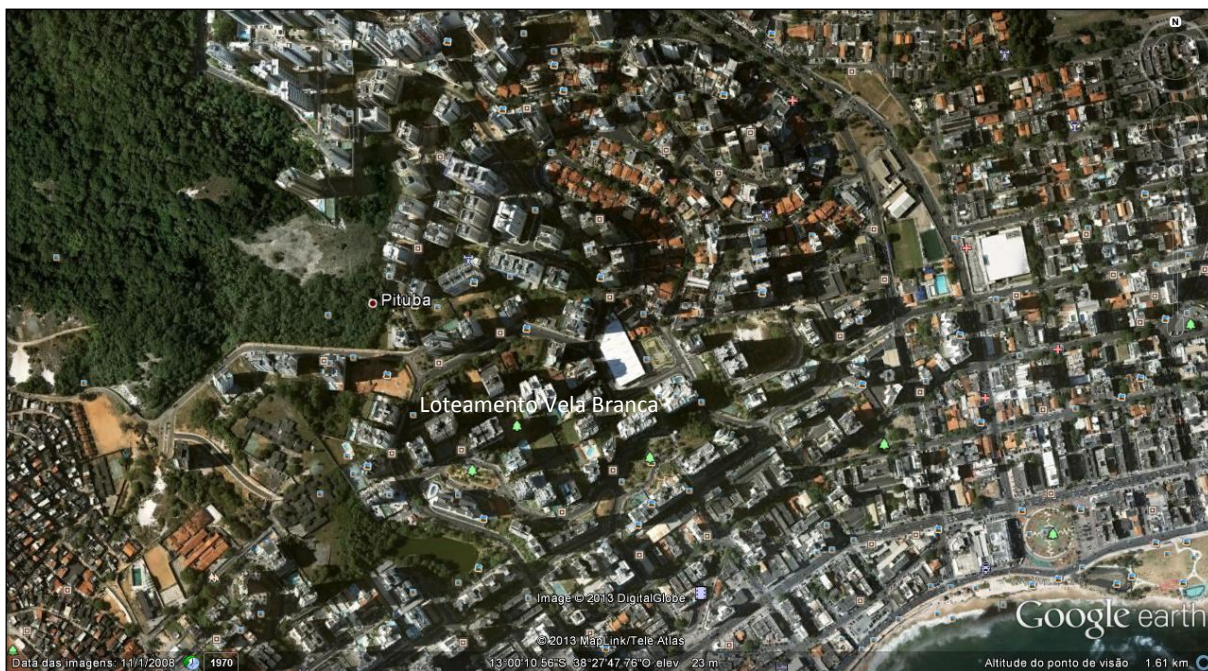


Figura 16. Imagem de satélite da área do Lot. Vela Branca e entorno (2008).
Fonte: Google Earth, 2012.



Figura 17. Dinamismo imobiliário no Lot. Vela Branca (2010).
Fonte: Pesquisa de Tese da autora (24/11/2010).

É importante ressaltar que a maioria desses Termos de Acordo e Compromisso foi firmada logo após a edição da Lei de Reforma Urbana, entre 1968 e 1978, sendo sua maior ocorrência até 1975, conforme pode ser verificado no Quadro 2. Alguns desses loteamentos foram desmembrados, com áreas alienadas a terceiros e ocupados por grandes equipamentos que serviriam de âncoras às atividades futuras da região e atrairiam intenso fluxo em sua direção. A exemplo da área destinada à instalação da nova sede do Jornal A TARDE, em 1972, e a do *Shopping Center Iguatemi*, em 1975 (vide Figura 18. a seguir), designadas no Decreto-lei nº 5065/76, Art. 4º, IV. I como área de uso terciário comercial (SALVADOR, 1976).

Essa área referia-se aos terrenos com área de 78.240m² da Nacional Empreendimentos Imobiliários S.A., onde logo se instalaria o *shopping center*, e ao terreno de 12.630m² comprado por Renato Simões, um dos proprietários do jornal A TARDE. Ambos vendidos pela Construtora Norberto Odebrecht S.A. ao serem desmembrados de uma área de 966.357,62m², adquirida em 1971 por Norberto Odebrecht, diretor presidente da construtora de mesmo nome, e que viria a se tornar no Loteamento Caminho das Árvores (SALVADOR, 2001). Esse é mais um exemplo de PEEU na cidade do Salvador.



Figura 18. Shopping Center Iguatemi, 1975

Fonte: OLIVEIRA, 2003, p. 109, a partir de imagem da Fundação Gregório de Matos (cedida).

Também, de acordo com o próprio Decreto-lei, em suas considerações e em seus objetivos, estava estabelecida a defesa da “[...] urgente necessidade de se estabelecer orientação normativa, a fim de possibilitar o desenvolvimento das atividades da iniciativa privada sem contradição com as diretrizes estruturais a serem estabelecidas pelo Plano [...]”, referindo-se ao PLANDURB, que não poderiam ser prejudicadas pelas tendências espontâneas, considerando ainda

[...] a necessidade de abertura de novas áreas para localização de atividades terciárias, para atender à demanda reprimida que vinha sendo satisfeita aleatoriamente; que a área apresentava grande quantidade de terras disponíveis, constituindo-se em um extenso vazio urbano, [...] com baixa densidade demográfica (grifo nosso) (SALVADOR, 1976a, p. 12-16).

Esse indicativo de rentabilidade da Zona Homogênea da Pituba já havia sido considerado pelos executores do projeto, ao defenderem que a área possuía uma estrutura fundiária adequada aos grandes projetos de incorporação fundiária, que poderiam se instalar na região justamente por esta oferecer “atributos que atraem as camadas da população de mais elevado padrão de demandas, atendidas pelo mercado formal de habitação” (SALVADOR, 1976a, p.15).

A ideia de antecipação das condições de realização futura do capital, a despeito das demandas concretas dos moradores da cidade, é reforçada com a análise dos dados de população da época. Pois, como se verifica no trecho do documento destacado acima, é dada a orientação para abertura de novas áreas destinadas a instalar atividades terciárias, tendo sido efetivamente realizada na área do Vale do Camurugipe. Mas, o argumento usado, da demanda reprimida, não justificava o empenho de tantos investimentos naquela área à época.

Segundo dados do IBGE, a população do distrito e subdistrito de Brotas e de Amaralina, onde foi rapidamente produzido o novo centro municipal e de onde se previa a origem da demanda, representavam, em 1970, 11,58% e 7,59% respectivamente. Juntos não somavam 20% da população da cidade; bem menos que o percentual de habitantes dos distritos da Vitória, com 12,25%; do Santo Antônio, com 19,91% e de São Caetano, com 14,96%, (*apud*, CEDURB, 1978, p.1 - verso), localizados nas áreas de ocupação antiga da cidade e representavam 47,12% dos moradores de Salvador, com consideráveis demandas ao poder público por bens e serviços de consumo coletivo.

As considerações e os objetivos apresentados nos documentos, Decreto-lei nº 5065/76 e PLANDURB, exemplificam uma característica comum às políticas de urbanização nos

Estados capitalistas. Segundo Lojkin (1997), com suas intervenções na cidade, o Estado impede que os já citados processos anárquicos minem a urbanização, além de socializar as forças produtivas não rentáveis. No que tange a este segundo item, para esse autor, as ações do Estado além de permitir fazer economia das falsas despesas de produção, também resultam da necessidade que o capitalismo tem de subordinar o crescimento econômico à valorização do próprio capital, produzindo e potencializando localizações que conjuguem os necessários fatores de produção. Foi o que aconteceu em 2008, com a definição das ZRE e na elevação do Centro Municipal do Camaragibe à condição de principal centro de negócios da cidade, cujo objetivo, desse zoneamento, era assegurar as condições de infraestruturas e preservar o valor do patrimônio imobiliário existente.

Essas constatações se reafirmam após a análise da criação e desenvolvimento da Zona Homogênea da Pituba e da posterior transformação de parte dela em uma ZRE (os loteamentos Itaigara e Vela Branca), na qual a manutenção do padrão urbanístico é de alegado de interesse público (SALVAOR, 2008). Essa é mais uma evidência da contínua ação do Estado — na alocação de infraestruturas, modificações da legislação de zoneamento e definição de usos — no intuito de assegurar aos agentes do mercado imobiliário estabilidade e manutenção dos seus interesses e apropriação de MVFU.

Em Salvador, como pode ser verificado no Quadro 3 a seguir, as sucessivas e simultâneas ações do Estado conduzem e acompanham a evolução do espaço da cidade. Essas ações se iniciam antes da edição da Lei de Reforma Urbana de 1968, com as políticas de caráter higienistas no zoneamento da cidade, quando é estabelecida uma divisão social do espaço. Seguindo para além dessa Lei, com a transformação do solo urbano em mercadoria plena, promovendo a simultânea e contraditória produção do espaço urbano e a produção de escassez do espaço urbano. Práticas que alcançam a contemporaneidade.

Períodos/anos		Prefeitos	Governadores	Leis, planos e intervenções espaciais
1960	1959 a 1962	Heitor Dias ¹	Juracy Magalhães Júnior.	Salvador/203 – criação do Plano de Recuperação de Alagados; Censo da favela de Alagados.
	1963 a 1966	Vigildásio Sena ¹ ; Nelson Oliveira ² ; Antônio Carlos Magalhães. ²	Antônio Lomanto Júnior.	Lei nº1.471 de 30/10/1963 que autorizou a constituição da CURSA (Companhia Urbanizadora de Salvador); TAC Parque Nossa Senhora da Luz; Lei nº 2.114/ 1965, criação da URBIS; Lei nº 1.844/1966 que ampliou os limites da zona urbana de Salvador até os do município; Código de Obras, Lei nº 1.855/1966.
	1967 a 1970	Antônio Carlos Magalhães. ²	Luis Vianna Filho.	Plano do CIA; Lei nº 2.181/1968, Lei de Reforma Urbana; Decreto nº 3.684/1969, com a regulamentação da Lei de Reforma Urbana; Av Suburbana; rua Waldemar Falcão; Av. Tancredo Neves; av. Mário Leal Ferreira; av. Magalhães Neto; TAC Condomínio Parque Florestal; construção de 1.151und/hab pela URBIS; incorporação do patrimônio da COHAB de Salvador pela URBIS; Lei nº 2.730/70, criando a CEPRAL; edição da Lei nº 2.252/70 autorizando a permuta de bens do município por outros.
1970	1971 a 1974	Clériston Andrade. ²	Antônio Carlos Magalhães.	Decreto nº 22.590/71, autorizando a desapropriação de 700 ha em frente ao reservatório de Pituaçu; construção de 2.807 und/hab pela URBIS e 1.992 pela INOCOOP; transferência da sede do Jornal A Tarde para a área do vale do Camurujipe em 1972; Lei nº3.192/73, os Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMS; início da obras do CAB; inauguração da Estação Rodoviária; av. Luiz Viana Filho (1ªpista); av. Juracy Magalhães (1ªpista); TAC Parque Lucaia; TAC Loteamento Aquarius; TAC Loteamento Caminho das Árvores; edição da Lei nº3.248/74, criando a AMESA; instituição do FUNDESCO.
	1975 a 1978	Jorge Hage ² ; Edvaldo Brito ² ; Fernando Wilson Magalhães. ²	Roberto Santos.	Decreto Lei nº 5.065/1976, Zona Homogênea da Pituba; Decreto Lei 2.321, criação da Fundação IURAM; av. Orlando Gomes; Via Parafuso; inauguração do Shopping Iguatemi; Estudo de modificação no traçado viário da área do Iguatemi; TAC Loteamento Itaipara; TAC Loteamento Quinta do Candéal; surgimento da ADEMI, seção BA; construção de 341 und/hab pela AMESA, 1.600 pela FUNDESCO e 2.151 pela URBIS.
	1979 a 1982	Mário Kertész ² ; Renan Baleeiro ² ; Manoel Castro. ²	Antônio Carlos Magalhães.	Inauguração da sede da Odebrecht; inauguração da sede do DESEMBANCO; TAC Loteamento Vela Branca; Inauguração da Estação de Transbordo da Rodoviária; Dec. nº 27019, delegando à CEDURB a administração dos estudos habitacionais, à INTERURB as atividades de desenvolvimento urbano e as de habitação à URBIS; Dec. nº 6.251/81, fixa o gabarito de trechos do Horto Florestal; construção de 935 und/hab pela AMESA, 7.216 pela URBIS e 100 pela RENUB.

Quadro 03 - Sincronia e diacronia: administrações municipal e estadual e as Leis, planos e intervenções espaciais na cidade do Salvador - 1959 a 2010.

Elaboração: a autora

Fonte: FINEP, 1985; RUY, 1996; GUERRA, 1996; SALVADOR, VÁRIOS; OLIVEIRA 2003, COM ATUALIZAÇÕES; VIERA JÚNIOR, 2007.

1- Eleito pelo voto direto; 2- empossado pelo voto indireto, via Assembleia Legislativa.

(continuação)

Períodos/anos		Prefeitos	Governadores	Leis, planos e intervenções espaciais
1980	1983 a 1985	Manoel Castro. ²	João Durval Carneiro.	A Lei nº 3.377/84, LOUOS – Lei do Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo; a av. Jorge Amado; Lei nº 3.525/85 – PDDU; Lei nº 3.592/85 Dispõe sobre o enquadramento e delimitação e regulamentação das APSE.
	1986 a 1988	Mário Kertész. ¹	Waldir Pires; Nilo Coelho.	Lei 3.805/87, cria a TRANSCON; Código Obras, Lei nº 3.903/88, que instituiu normas relativas à execução de obras em Salvador, alterando as Leis nº 2.403/72 e 3.077/79, permuta de área de 42.000m ² do entorno da Av. Magalhães Neto e rua Arthur Azevedo Machado pela PMS, por outra na estrada das Barreiras, região do Miolo da cidade; Dec. nº 8.023/88 regulação da Lei das TRANSCON
	1989 a 1992	Fernando José. ¹	Antônio Carlos Magalhães.	Lei nº 3.993/89 Lei da Contrapartida; Lei nº 4.487/92, Dispõe sobre o “Solo Criado”; Viaduto Raul Seixas; Lei nº 4.668/92, suspende a lei da Contrapartida e altera a redação da lei da TRANSCON.
1990	1993 a 1996	Lídice da Mata. ¹	Paulo Souto.	Ligação Iguatemi Paralela; Inauguração da Estação Iguatemi; Dec. nº 10.772/94, regulamenta o cálculo de contraprestação do solo criado.
	1997 a 2004	Antônio Imbassahy. ¹	César Borges.	Classificação do zoneamento urbano e definição dos valores de VUP; Projeto funcional av. Luiz Vianna Filho/ Iguatemi; Lei nº 5.692/00, altera a redação da Lei da TRANSCON; Lei nº 6.586/2004 – PDDU/2004
2000	2005 a 2012	João Henrique. ¹	Paulo Souto; Jaques Wagner.	LOM /2006, Aprovação do atual PDDU, Lei nº 7.400/2008; aprovação da atual LOUOS, Lei nº 8.167/2012.

Quadro 03 - Sincronia e diacronia: administrações municipal e estadual e as Leis, planos e intervenções espaciais na cidade do Salvador - 1959 a 2010.

Elaboração: a autora

Fonte: FINEP, 1985; RUY, 1996; GUERRA, 1996; SALVADOR, VÁRIOS; OLIVEIRA 2003, COM ATUALIZAÇÕES; VIERA JÚNIOR, 2007.

1- Eleito pelo voto direto; 2- empossado pelo voto indireto, via Assembleia Legislativa.

2.7 E A CIDADE FICOU PRONTA ...

Em 1978, na reunião da SBPC, a socióloga Maria Brandão apresentou pela primeira vez seu artigo seminal: “O último dia da criação”, tratando sobre a propriedade, uso do solo e a criação do mercado imobiliário em Salvador. A epígrafe usada, retirada da Bíblia, Livro de Gênesis capítulo 1, sugeria o momento em que, uma vez concluídos seus trabalhos, Deus descansou de toda obra da criação. Sendo esta a história mítica das origens do céu e da terra, quando foram criados (GRAMUS, 1985). A utilização da metáfora bíblica pela autora baiana

dava conta da criação do solo como mercadoria plena na cidade do Salvador, que teve como marco a Lei de Reforma Urbana de 1968, mas antes passou por algumas fases e a última sedimentou um novo padrão de posse e uso do solo da cidade, deixando-a pronta (BRANDÃO, 1979) ou, nas palavras de Franco (1983), atualizada.

Assim, tal como os sete dias da criação divina do mundo, em que Deus o fez seguindo uma sucessão de eventos, iniciando com a criação da luz até o ápice de toda sua obra: quando fez o homem. Em Salvador, essas fases foram marcadas pela ‘*modernização*’ da cidade; pela produção ideológica do conceito de ordem urbana e daí o de desordem, com o intuito de restringir o acesso ao solo aos que não se habilitavam ao mercado formal de terras e, por fim, pela extinção do velho regime de enfiteuse, tido como anacrônico e incompatível com a imperiosa modernização da cidade, com a instituição da propriedade privada plena.

Às contribuições de Brandão (1979), somamos a tese de que a capital baiana foi palco de uma articulada produção de escassez das terras da cidade, reservando-as para um mercado que só seria realizado, plenamente, depois de transcorridos cerca de quarenta anos, no final dos anos 2000. Essa hipótese se sustentou nas análises realizadas em diversos instrumentos jurídicos e em planos e projetos específicos, juntamente com o levantamento de transações que mostraram a privatização de grandes glebas de terra e seu posterior parcelamento.

Tais fontes evidenciam que a cidade do Salvador — antes possuidora de enorme patrimônio fundiário, destinado ao gozo e à fruição dos seus habitantes —, por intermédio da ação de governos que, de acordo com Cid Teixeira, “às vezes, ao arrepio da legalidade, sangrou o patrimônio comunitário” (1978, p.39) e abriu mão deste, como fruto do jogo político e econômico, não materializando, em contrapartida, benefícios à sua população, conforme estava formalmente definido pela Lei. Mas, por outro lado, *aprontou* a cidade para a próxima etapa da sua história: a expansão do mercado imobiliário e a apropriação privada das mais-valias fundiárias por restritos segmentos da sociedade.

Salvador é, assim, um fato de economia especulativa pura.

Milton Santos, 2009.

3 EXPANSÃO RECENTE DO MERCADO IMOBILIÁRIO NA CIDADE DO SALVADOR

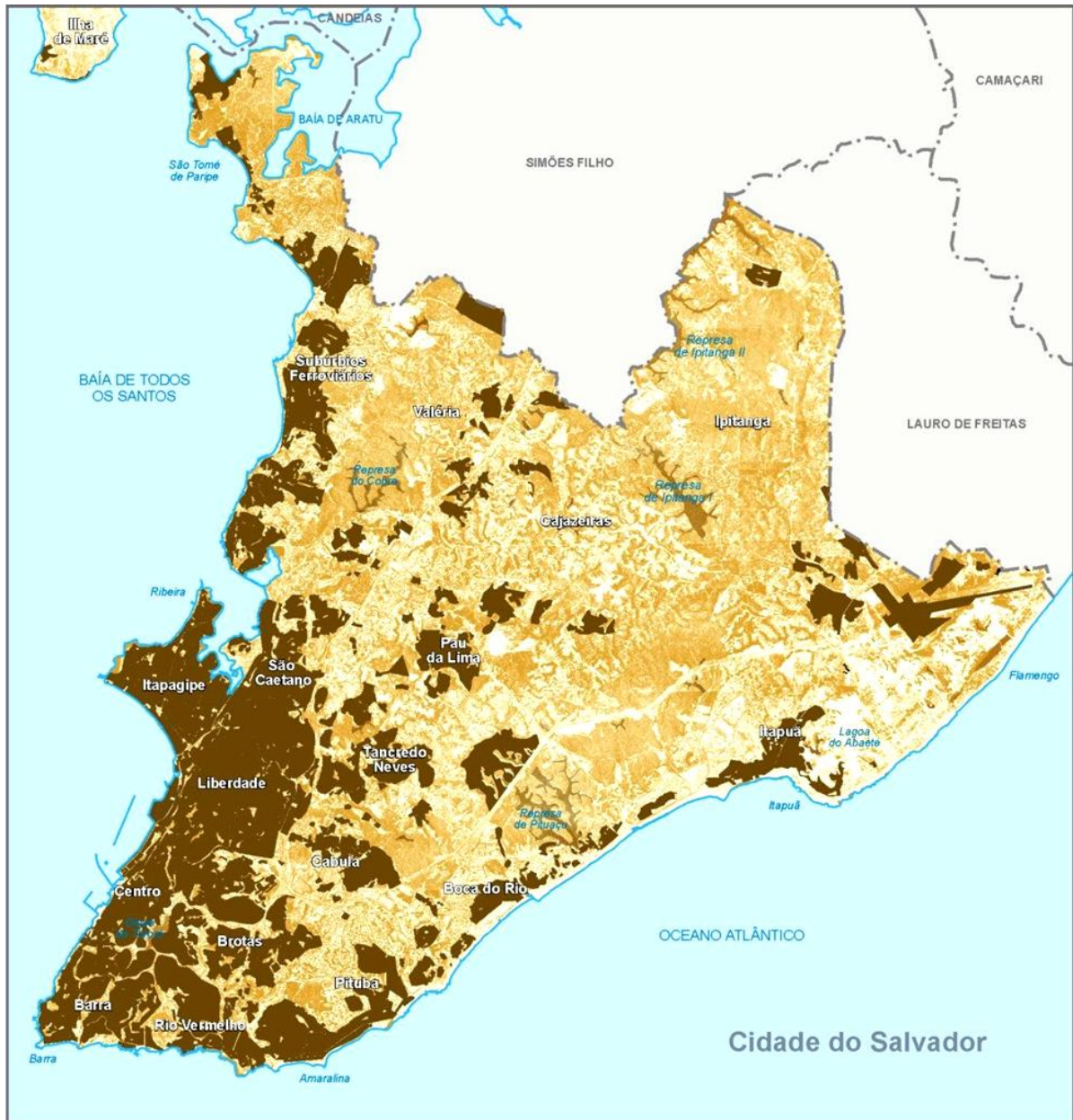
Após as análises empreendidas sobre os processos iniciais de produção de escassez do espaço urbano da cidade do Salvador, cujo marco foi a edição da Lei de Reforma Urbana em 1968 — quando ocorreu uma profunda modificação na estrutura jurídica sobre a natureza e o domínio do solo urbano —, com impactos diretos na reestruturação urbana como analisado, o presente capítulo se dedica a analisar a expansão do mercado imobiliário nesta capital e as articulações do capital imobiliário para novas conquistas.

Neste intuito, primeiro atualiza como se deu a evolução mais recente dessa mancha urbana; identifica as condições conjunturais e estruturais das ordens políticas e econômicas, mostrando suas articulações entre as escalas locais e globais, que levaram ao crescimento desse mercado formal de bens imóveis; pontua os principais agentes envolvidos, aqui chamados de operadores do mercado imobiliário, nos termos definidos por Harvey (1977); e aponta a embrionária financeirização do mercado imobiliário no Brasil; para, por fim, analisar o recente *boom* nesse setor, tendo o ano de 2008 como de maior destaque.

3.1 EVOLUÇÃO ESPACIAL RECENTE

Dez anos após a promulgação da Lei de Reforma Urbana de 1968, que criou as condições legais à privatização das terras públicas da cidade do Salvador, aprontando-a e atualizando-a para a ação do mercado imobiliário, tal como diagnosticaram Brandão (1979) e Franco (1983), a capital baiana continuava com uma fraca ocupação do seu território. Dados da CEDURB (1978, p. 3) apontavam que, ainda na segunda metade dos anos de 1970, apenas 75km² estavam efetivamente ocupados, representando 30% da área continental da cidade, enquanto os 70% restante constituíam-se em vazio demográfico, como já tratado no capítulo

anterior. Nesse sentido, a Figura 19 abaixo, evidencia que essa ocupação concentrava-se nas áreas do Centro Antigo e nas bordas da Baía de Todos os Santos, mantendo extensos vazios na área do Miolo, em direção norte, e fracas ocupações na Borda Atlântica e essas se concentravam mais ao sul da cidade.



LEGENDA

■ Ocupações

Figura 19. Salvador: área ocupada 1976⁹⁷

Fonte: Salvador, 2009, p.58

⁹⁷ Com base no PDDU 2000 / PLANDURB. Evolução Demográfica (1940-2000), 1976 e em fotografias aéreas da CONDER, 1998. E=1:40.000 – fotomontagem de Fernando Teixeira (SALVADOR, 2009, p. 58).

Todavia, o fato dessa lenta expansão espacial ter caracterizado a dinâmica da cidade até então não significa que esse padrão se manteria nos anos seguintes. Em verdade, de acordo com dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (SEDHAM) (2009, p.50), em pouco mais de vinte anos, entre 1976 e 1998, o espaço utilizado para assentamentos habitacionais e atividades econômicas dobrou, chegando a 150km², cujo adensamento pode ser observado na Figura 20 a seguir.

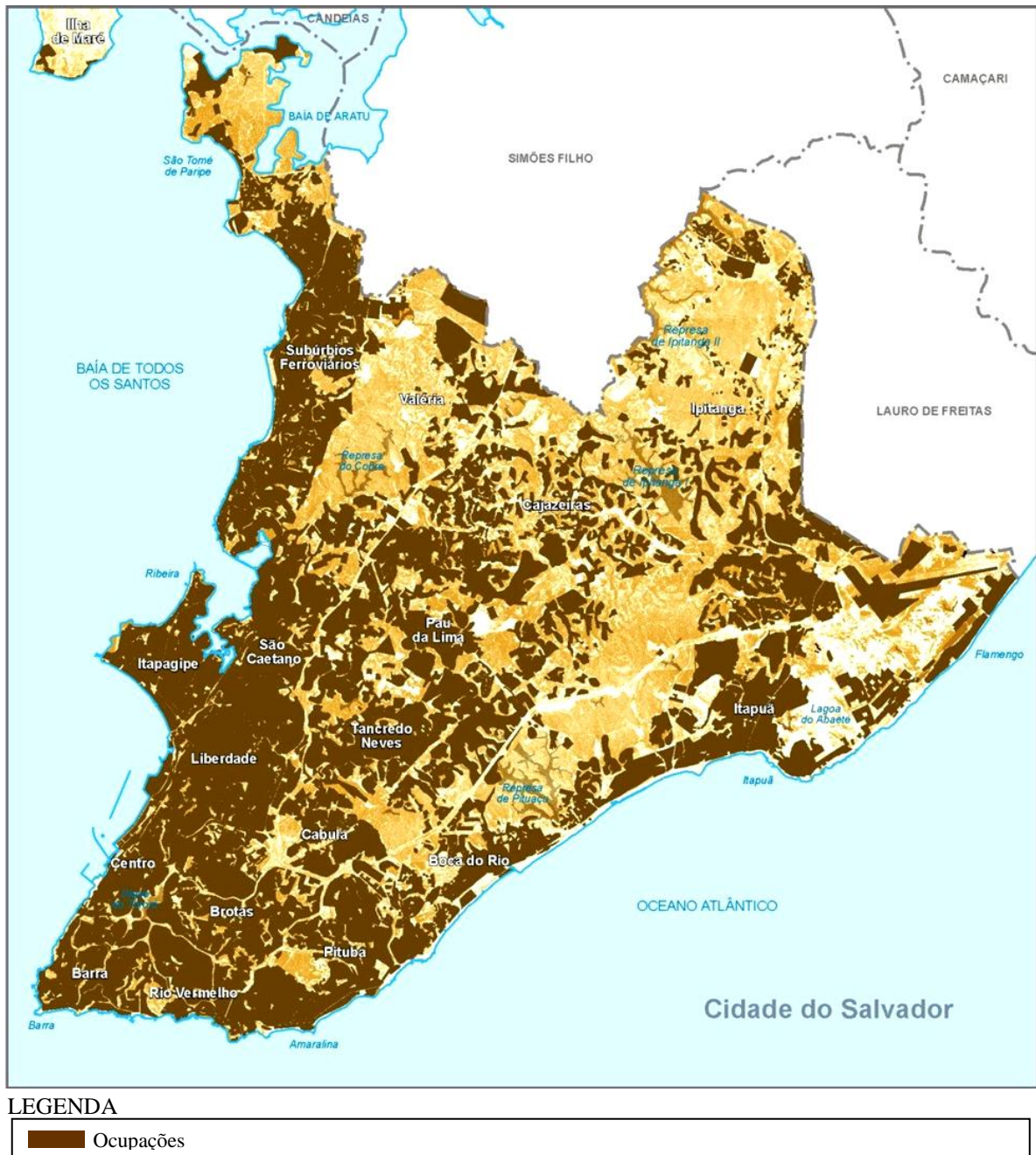


Figura 20. Salvador: área ocupada 1998⁹⁸
 Fonte: Salvador, 2009, p.59

⁹⁸ Com base no PDDU 2000 e em fotografias aéreas da CONDER, 1998. E=1:40.000 – fotomontagem de Fernando Teixeira (SALVADOR, 2009, p. 59).

Assim, com o exame da referida figura é possível constatar a ocupação da área continental do Município em sua quase totalidade no final da década de 1990, com claro avanço em direção norte, ao compararmos com o período anterior. Esse adensamento se acentuou no Miolo e na Borda Atlântica. Segundo estudos de Borges (1982) e Franco (1983), o aumento verificado da ocupação territorial deveu-se, sobretudo, à expansão das ocupações coletivas por invasão, com período de pico nos anos de 1980 (apud GORDILHO-SOUZA, 2008), essas ocupações informais alcançou a ordem de 34% da área, conforme pode ser verificado na Figura 21 a mais adiante. O acentuado crescimento das invasões levou a PMS a reconhecer que a maior parte da população de Salvador, nos anos de 1990, vivia em situação precária e informal de habitação, com percentuais entre 60% a 80% (GORDILHO-SOUZA, 2008, p.143).

Contudo, apesar do preenchimento do espaço urbano do Município nas últimas décadas ter se dado, essencialmente, em função do crescimento da habitação do tipo informal, isso não significou a inércia do seu mercado imobiliário formal. Nesse sentido, os estudos de Gordilho-Souza (2008 e 1999) sobre esse tipo de ocupação dão conta dessa abrangência, testemunhando a representatividade das ocupações formais e informais na formação desse território. Em 2008 as ocupações formais representavam 54,40% do território, frente aos referidos 34% das ocupações informais, vide Figura 21 a seguir, essa dualidade dos tipos de ocupações representa um dos importantes fatores da escassez do espaço urbano por exclusão.

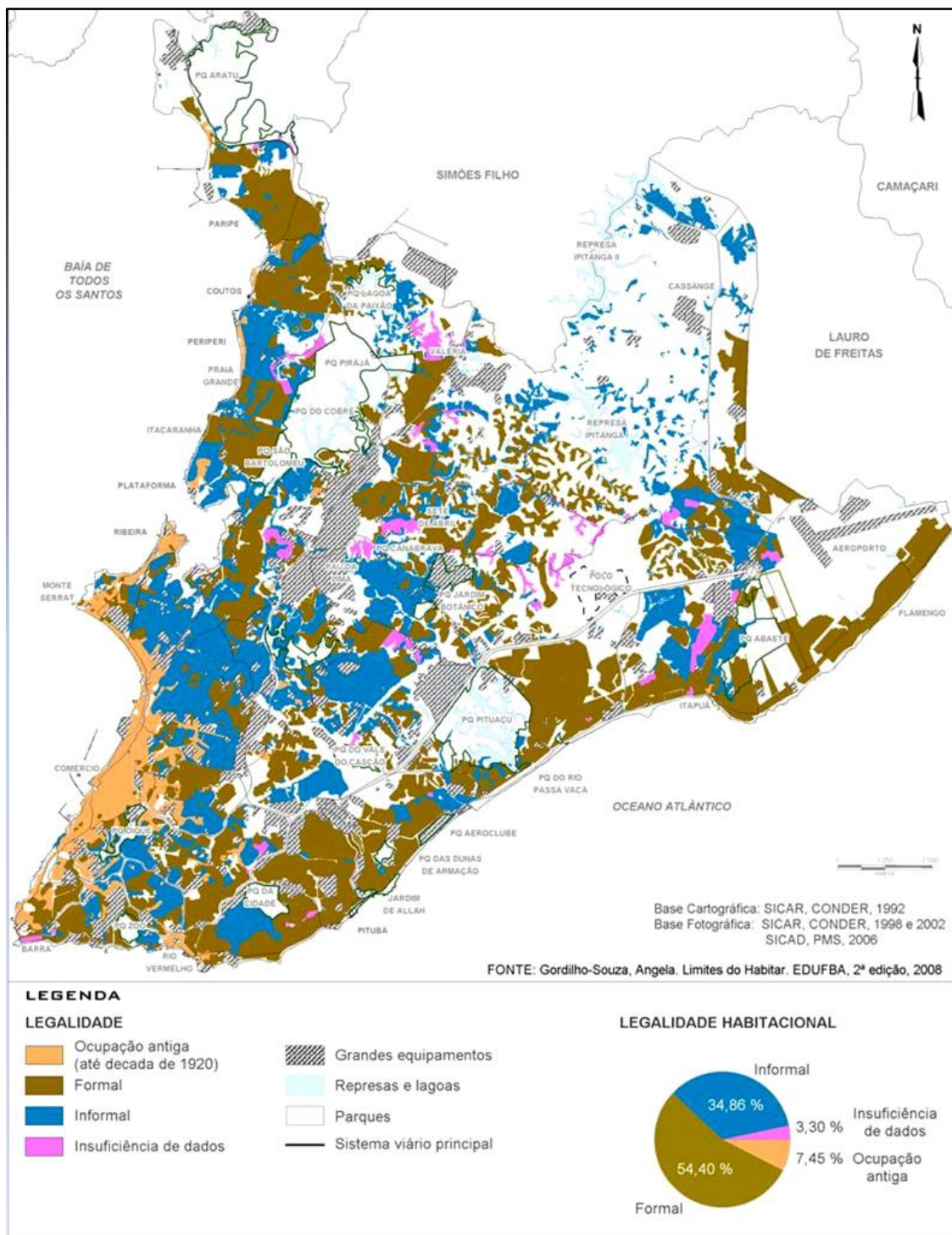


Figura 21. Ocupação Urbana de Salvador em 2006: legalidade urbanística nas áreas de habitação
 Fonte: Gordilho-Souza apud Salvador, 2008, p. 21

Nesse sentido, para a compreensão do crescimento do mercado imobiliário formal e seu recente boom, faz-se necessário descrever a dinâmica recente da cidade; partindo da década de 1970, logo após a promulgação da Lei 2.181/68, em pleno período do *milagre econômico*, até o início dos anos 2000, quando foi editado o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001. Essa Lei é considerada um divisor de águas, por marcar a regulamentação da

política urbana nacional, na fase inaugurada com a edição da CF/1988. Nesse sentido, nosso esforço segue as orientações de Milton Santos (1996), ao alertar que “descrição e explicação são inseparáveis”, pois o que “deve estar no alicerce da descrição é a vontade de explicação, que supõe a existência prévia de um sistema. Quando este faz falta, o que resulta em cada vez são peças isoladas ” (p. 16). Portanto, em nome do ideal de coerência, seguiremos o conselho do notável geógrafo baiano.

3.1.1 Uma Periodização da Ocupação Recente da Cidade

Os dados publicados pela SEDHAM (2009) sobre uso e ocupação do solo indicam que a ocupação contemporânea do território da cidade, entre as décadas de 1970 a 1990, seguiu certo padrão de ocupação, caracterizando cada um desses períodos. Nos anos de 1970, teve início a diminuição das taxas de crescimento no centro antigo da cidade, essencialmente em razão da paulatina saturação do mesmo e pela abertura de novos vetores econômicos afastados da Baía de Todos os Santos, como já apresentado nos capítulos anteriores, carreando a ocupação para novas áreas. Essa modificação intensificou-se nos anos de 1980, quando ainda era intenso o crescimento demográfico e seus efeitos sobre o território se expressavam de forma aguda, culminando com o preenchimento, quase por completo, do território continental da cidade nas décadas de 1990 e o seu adensamento ao longo dos anos de 2000.

Assim, a ocupação foi se espraiando em direção à Borda Atlântica e ao Miolo. Parte em razão da implantação de projetos urbanísticos, quando um volume considerável das glebas foi parcelada e ocupada por empreendimentos, com efeitos significativos sobre o mercado imobiliário formal e informal, e outra parte surgiu devido ao aumento das ocupações espontâneas do tipo invasão, concentradamente na área do Miolo e Subúrbio Ferroviário.

Já a ocupação dos terrenos voltados para a Borda Atlântica da cidade (com infraestrutura instalada, no tipo melhor padrão, e cercado por amenidades naturais/sociais), deu-se pelos grupos sociais de média e alta renda. Foi orientada/induzida pelas ações dos agentes envolvidos na organização e desenvolvimento do mercado formal de terras e habitações, os operadores do mercado imobiliário (OLIVEIRA, 2005; BRITO 2005). Notadamente essa segmentação da ocupação é uma característica da ocupação espacial recente, como passaremos a apresentar a seguir.

Vale ressaltar que a apresentação da recente evolução espacial baseou-se no documento elaborado pela SEDHAM (2009), utilizando a demarcação espacial das 18

Regiões Administrativas (RA_(b)) da cidade. Uma das divisões oficiais do território soteropolitano adotada pela PMS⁹⁹ em 1987. Nela, o conceito de região apresentado é o de subdivisão do território em “unidades espaciais de referência para fins de planejamento e gestão” (SALVADOR, 2007, seção III, Art. 324). Essa conceituação acompanha o entendimento comumente adotado nas análises regionais, como o de *classe de área para fins de ação e controle* (CORRÊA, 2001), denotando a preocupação do Estado, na esfera do município, em manter o controle de suas ações/interesses na gestão do território. É, portanto, um instrumento do poder territorial. A relação dessas regiões está apresentada no Quadro 4 a seguir.

Código	Nome/Localização
RA I	Região Centro
RA II	Região Itapagipe
RA III	Região São Caetano
RA IV	Região Liberdade
RA V	Região Brotas
RA VI	Região Barra
RA VII	Região Rio Vermelho
RA VIII	Região Pituba/Costa Azul
RA IX	Região Boca do Rio/Patamares
RA X	Região Itapuã
RA XI	Região Cabula
RA XII	Região Beiru/Tancredo Neves
RA XIII	Região Pau da Lima
RA XIV	Região Cajazeiras
RA XV	Região Ipitanga
RA XVI	Região Valéria
RA XVII	Região Subúrbios Ferroviários
RA XVIII	Região Ilhas

Quadro 4. Regiões Administrativas de Salvador- PDDU/2008

Fonte: Salvador, 2007.

3.1.1.1 Anos 1970

Para as áreas da ocupação antiga, este período ficou marcado pela substituição do uso uniresidencial pelo pluriresidencial nas Regiões Centro (RA I) e Barra (RA VI); verificou-se também o preenchimento de espaços vazios nas Regiões São Caetano (RA III) e Brotas (RA V). Além disso, foi um momento de grande atividade para a indústria da construção civil devido aos programas de habitação, juntamente com o adensamento e criação de novas unidades residenciais nas Regiões Itapagipe (RA II) e Liberdade (RA IV).

⁹⁹ Além das Regiões Administrativas, existem as zonas de concentração de uso, utilizadas pela SUCOM, presentes na LOUOS, e os logradouros usados pela SEFAZ. As RA foram criadas pelo Decreto 7.791/1987, para viabilizar a implantação de administrações regionais, e atualizadas pelo PDDU/2008 (SALVADOR, 2009).

Quanto à expansão da malha urbana, ampliou-se a ocupação nas cumeadas das Regiões Cabula (RA XI) e Beiru/Tancredo Neves (RA XII); houve a implantação de conjuntos habitacionais nas Regiões Pituba/Costa Azul (RA VIII) e Boca do Rio (RA IX), a exemplo dos conjuntos dos Bancários e Marbac; foram realizados programas habitacionais em Cajazeiras e Narandiba, no Miolo da cidade. Nesse período aumentou a ocupação de lotes vazios em áreas remanescentes de parcelamentos dos anos 1950/60, fazendo emergir novos loteamentos na Região Subúrbios Ferroviários (RA XVII) e na Região Itapuã (RA X). E, após a implantação da Avenida Suburbana, intensificaram-se as ocupações espontâneas por invasão, no extremo norte da cidade e na Borda da Baía de Todos os Santos.

3.1.1.2 Anos 1980

Nesta década teve início a saturação dos espaços residenciais nas Regiões Centro (RA I), Itapagipe (RA II) e Liberdade (RA IV) e se intensificou a verticalização nas Regiões Brotas (RA V) e Rio Vermelho (RA VII), com a implantação de empreendimentos multirresidenciais voltados à classe média, confirmando a dinâmica do setor imobiliário. Também ocorreu o adensamento nas áreas de moradia de baixa renda presentes nessas regiões, a exemplo das localizadas em Cosme de Farias, Nordeste de Amaralina e Santa Cruz.

Para as áreas de expansão urbana, a segunda metade desse período foi de forte animação para o setor imobiliário, particularmente na Borda Atlântica, nela verificou-se a formação do bairro vertical do Imbuí, na Região Boca do Rio (RA IX). No Miolo, houve a implantação dos conjuntos habitacionais nas Regiões Cabula (RA XI), Beiru/Tancredo Neves (RA XII) e Cajazeiras (RA XIV), a exemplo dos conjuntos do Cabula I ao X e dos de Cajazeiras e Fazenda Grande, adensando a área, além do surgimento de novos assentamentos no final da Av. Paralela, com os conjuntos Mussurunga e alguns loteamentos populares.

Nessas novas áreas da cidade, na Borda Atlântica, verificou-se o preenchimento dos lotes de parcelamentos dos anos 1960/1970 na Região Boca do Rio/Patamares (RA IX) e Itapuã (RA X), sobretudo na forma de condomínios horizontais uniresidenciais voltados à classe média alta, alguns em Área de Proteção Permanente, como o Parque de Pituaçu e Parque do Abaeté. Aumentaram, também, os parcelamentos clandestinos na Região Subúrbios Ferroviários (RA XVII), nas localidades do Parque Bela Vista e Planalto Real.

Nessa década destaca-se a já mencionada e conturbada invasão à margem da Av. Paralela, conhecida como Malvinas, que originaria o Bairro da Paz. Essa ocupação, entre outros efeitos, promoveu a expansão da Região Itapuã (RA X), juntamente com outros assentamentos de baixa renda nas margens da Av. Dorival Caymmi, nas localidades do Abaeté e Alto do Coqueirinho. Além dos assentamentos Fazenda Coutos, na Região Subúrbios Ferroviários (RA XVII), para onde foram inicialmente removidos os primeiros ‘*invasores*’ das Malvinas.

3.1.1.3 Anos 1990

Década marcada pela saturação populacional das Regiões Centro (RA I), Itapagipe (RA II), Liberdade (RA IV) e Barra (RA VI); pela consolidação da ocupação das Regiões Pituba (RA VIII) e Boca do Rio (RA IX), particularmente com o preenchimento dos lotes vazios de parcelamentos dos anos 1970, destinados a empreendimentos multirresidenciais voltados para as classes média e alta, a exemplo dos loteamentos Vela Branca e Aquarius. Aconteceram, também, a ampliação do Cidade da Luz e Parque Residencial Iguatemi, a substituição de unidades unirresidencial por multirresidencial nas Regiões Brotas (RA V) e Rio Vermelho (RA VIII), particularmente nos loteamentos Santa Maria do Candéal, Cidade Jardim, Parque Bela Vista, Cidadela, além do Horto Florestal e Rio Vermelho. Intensificou-se a ocupação dos lotes vazios por empreendimentos residenciais e adensamento construtivo das áreas da Borda Atlântica nas Regiões Boca do Rio/Patamares (RA IX) e Itapuã (RA X).

Esse período se caracterizou pela ampliação das áreas periféricas da cidade, pois foi intensificado o adensamento na área do Miolo, mais uma vez como resultado da implantação de programas habitacionais para a população de baixa renda e pelo aumento das ocupações/invasões na Região Cajazeiras (RA XIV) e de loteamentos irregulares na Região Ipitanga (RA XV), no limite norte da cidade, bem como o incremento na ocupação extensiva de toda a Região Valéria (RA XVI) e Subúrbios Ferroviários (RA XVII), na forma de ocupação espontânea e loteamentos clandestinos.

A descrição da evolução da ocupação do espaço urbano da cidade nas últimas décadas demonstra que o fenômeno de maior relevância foi o aumento das invasões. Intensificado a cada período, até se estabilizarem ao final da década de 1990 e início da de 2000. A relevância do fenômeno é confirmada com a criação pela PMS, em 1985, das Áreas de

Proteção Sócio Ecológicas (APSE)¹⁰⁰. Transformadas, com a edição do PDDU/2008, em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No início foram demarcadas trinta e três APSE, conforme listado no Quadro 04 abaixo, sendo ampliadas para cento e dezesseis ZEIS, acompanhando o aumento das ocupações coletivas por invasão no espaço urbano de Salvador. Estas áreas podem ser identificadas no mapa presente na Figura 22 em sequencia.

nº de ordem	Área	Localização
01	Roça da Sabina	Chame-Chame
02	Calabar	Centenário (Alterado pelo Dec. 10.773/94)
03	São Lázaro	Ondina
04	Vale da Muriçoca	Vasco da Gama
05	Alto da Alegria	Rio Vermelho
06	Jardim Pituacu	Pituacu
07	Campinas de Brotas	Brotas
08	Baixa do Acupe	Brotas
09	Engenho Velho de Brotas	Engenho Velho de Brotas
10	Candeal Pequeno	Brotas
11	Alto do Saldanha	Brotas
12	Barreiro	Boca do Rio
13	Caxundé	Boca do Rio
14	Baixa Fria	Boca do Rio
15	Alto da Sereia	Rio Vermelho
16	Baixa do Tubo	Luís Anselmo
17	Gantois	Federação
18	Binóculo	Federação
19	Engenho Velho da Federação	Federação
20	Cosme de Farias	Cosme de Farias
21	Jardim Imperial	Boca do Rio
22	Lobato	Suburbana
23	Saramandaia	Pernambué
24	Pedra Furada	Monte Serrat
25	Pernambué	Pernambué
26	Alto das Pombas	Federação
27	Pela Porco	Barbalho
28	Alto do Sobradinho	Federação
29	Novos Alagados	Suburbana/Enseada do Cabrito
30	Nordeste de Amaralina	Nordeste de Amaralina
31	Alagados	Suburbana/Itapagipe
32	Beiru	Beiru
33	Alto do Coqueiro	Itapuã

Quadro 04 - Áreas de Proteção Sócio Ecológica (APSE)

Fonte: SALVADOR, 2001 Anexo I. (LOUOS, Lei nº 3.592/85).

¹⁰⁰ As APSE foram criadas pela Lei nº 3.592, de 16 de novembro de 1985, e posteriormente transformadas em ZEIS, com a edição do PDDU de 2008 e da LOUOS de 2012, em atendimento ao Art. 4º, v, f) da Lei 10.257/2001.

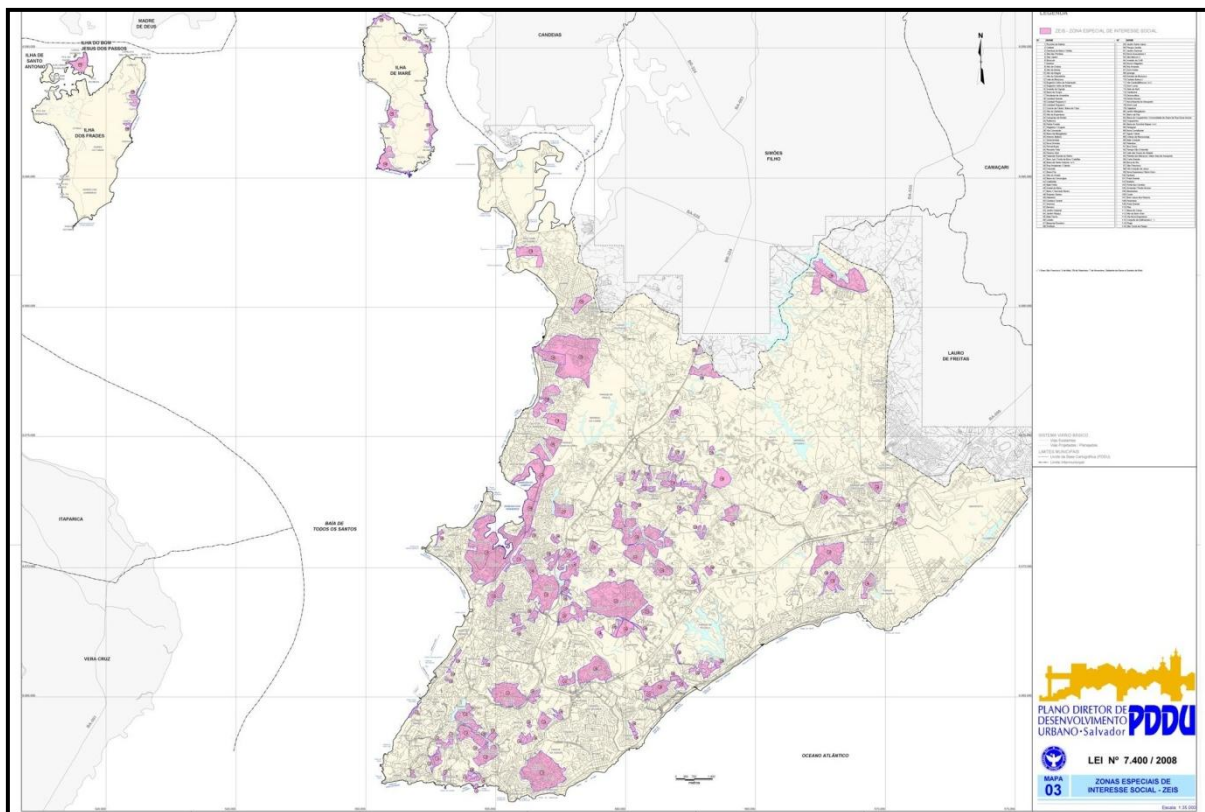


Figura 22. Salvador: Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS
 Fonte: Salvador, 2007 (anexo 3)

A demarcação das ZEIS seguiu as determinações do Estatuto da Cidade de 2001 (Lei 10.257/2001), reafirmando a importância dessa Lei Federal; que, ao regulamentar o cumprimento da função social da cidade, previsto na CF, estabelece na elaboração das políticas urbanas pelos Municípios a criação de ZEIS, como instrumento jurídico político (BRASIL, 2001, Art. 4º v f). Dentre os objetivos formais desse instrumento para Salvador, está orientar ações de manutenção das comunidades carentes em áreas historicamente consolidadas, a fim de garantir-lhes a permanência nessas áreas e melhorar as condições de vida da população residente (SALVADOR, 2001; 2007).

Todavia, ainda segundo Gordilho-Souza (2008), a iniciativa de usar esse instrumento como promotor de justiça social e direito à cidade tem sido pouco efetivada em relação aos seus propósitos iniciais. Além de acompanharmos as críticas dessa autora, salientamos que, a instituição das APSE, atuais ZEIS, se tornou importante instrumento para o uso da TRANSCON.

Em Salvador as indenizações pagas com a emissão dessa certidão decorrem da desapropriação de imóveis localizados em oito áreas da cidade, totalizando 2.166.949,53m² de

área doada ao Município, em áreas de interesse social, sendo elas Fazenda Santa Cruz; Estrada das Barreiras; Loteamento Jardim Santo Inácio; Fazenda Emboacabas; Sítio Catu; Loteamento Jardim Encantado; Fazenda Itapuã e Loteamento Orlando Gomes (VERAS, 2007 apud JESUS, 2009, p. 88).

3.2 ESTRUTURA E CONJUNTURA DA POLÍTICA E DA ECONOMIA

Conforme descrito na seção anterior, a fraca ocupação territorial verificada na década de 1970 não significou uma estagnação do mercado imobiliário em Salvador. De fato, a referida preparação e atualização da legislação do solo da cidade, proporcionada pela promulgação da Lei 2.181/1968, aconteceu no contexto político e econômico correspondente ao período do *milagre econômico brasileiro* (1969-1974), quando se verificou uma grande animação de vários setores econômicos do país, particularmente o da construção civil.

Nesse período o Estado constituía-se no principal agente financiador de programas habitacionais, sobretudo por intermédio da atuação do BNH¹⁰¹. Segundo dados do IPEA (2010), durante sua existência (1964-1986), este banco federal financiou cerca de 1/4 das novas moradias construídas no país. Isto corresponde a 4,5 milhões de unidades, sendo que 33,3% desse total foi destinado aos segmentos com renda entre 1-3 salários mínimos (SM) (MARICATO, 2010). Somavam-se ao BNH outras agências públicas nas escalas regionais e dos governos estaduais, tais como CONDER e DESENBANCO, que se incumbia de administrar e repassar os recursos federais.

Esses programas eram voltados, majoritariamente (cerca de 70%), aos segmentos de classe média, viabilizados pela instituição de uma fonte permanente de recursos advinda da contribuição compulsória dos trabalhadores: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)¹⁰². Com efeito, esse fundo foi criado pela Lei 5.107 de 13 de setembro de 1966, cujo

¹⁰¹ Órgão central do Sistema Financeiro de Habitação, com personalidade jurídica de Direito Público, patrimônio próprio e autonomia administrativa, além de imunidade tributária (BRASIL, Lei 4.380/1964).

¹⁰² Nossos estudos apontam que de sua criação até a atualidade houve uma considerável variação na legislação que rege o FGTS. A lei que o criou foi revogada pela Lei 7.839/1989, passando a aplicação dos seus recursos a serem feitas pelo gestor, Caixa Econômica Federal (CEF), e pelos demais órgãos do SFH ou outros agentes financeiros autorizados pelo Banco Central (BC) (Brasil, 1989). Todavia, já no governo Collor de Mello, o FGTS passou a ser regido pela Lei nº 8.036/1990, estabelecendo, em seu Art. 4º, a gestão da aplicação do FGTS efetuada pelo Ministério da Ação Social, cabendo à CEF o papel de agente operador (BRASIL, 1990). No governo Lula, por sua vez, foi instituído, pela Lei nº 11.491/2007, o FI-FGTS. Órgão de característica financeirista especulativa, disciplinado por instrução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), podendo operar no mercado de ações das Bolsas de Valores.

Art. 12º determinava sua vinculação ao *Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente* e, no Art. 13, definia que suas aplicações seriam feitas pelo BNH, ou pelos demais órgãos integrantes do SFH (BRASIL, 1966).

Essas ações governamentais estavam baseadas na adimplência e no retorno (rentabilidade) dos investimentos, a fim de minimizar os custos a fundo perdidos e dar lastro ao sistema de crédito habitacional; em um modelo que se baseava, essencialmente, no financiamento ao produtor imobiliário e não usuário final. O que restringiu o benefício aos que tivessem capacidade de endividamento para assumir tais financiamentos, coibindo o acesso às parcelas das classes populares, pois estas estavam limitadas pelo corte de renda de até 3 SM (FREITAS, 2004).

Aquele momento do *milagre econômico* (1969-1974) foi, portanto, de considerável animação para a indústria da construção civil, sobretudo, neste caso, para as empresas dedicadas à edificação dos grandes conjuntos habitacionais na cidade, particularmente os localizados na área do Miolo da cidade. Com isso, o período marcou o início da expansão do modelo de construções de moradias do tipo plurirresidencial, massificando o avanço sobre o espaço aéreo urbano (pela verticalização) com os edifícios. Este segmento imobiliário da construção vertical para habitação se consolidaria, nas décadas seguintes, como de grande importância na reprodução do capital no país, aliado a uma nova forma de morar, e se constituiu em parte da identidade da urbanização brasileira, particularmente no que se refere à produção de habitações (SOUZA, 1994).

Contudo, uma vez passada a euforia do dito '*milagre econômico*' nacional, o que resultou deste foi um grande endividamento externo e a estagnação da economia do país nas décadas subsequentes — 1980 e 1990, chamadas de *décadas perdidas* —, quando o PIB crescia em média 1,3% ao ano (IPEA, 2010), gerando sucessivas crises econômicas e hiperinflação. É nesse contexto de crise, já no governo de José Sarney, que a dimensão financeira da política de habitação foi reforçada, mas o Estado, sob as sobras das doutrinas e das políticas neoliberais, deixou de ser o grande promotor imobiliário nacional. Particularmente com a extinção do BNH e a incorporação das suas funções à Caixa Econômica Federal, por intermédio do Decreto Lei 2.291 de 21 de novembro de 1986.

Assim, a conjuntura de crise econômica e endividamento externo, realidade em vários países da América Latina, proporcionou uma forte subordinação política. Segundo Amin (2004), tal dependência culminou com a imposição da adoção de um '*receptuário*' i.e. aos

governos locais, como condição para negociação das suas dívidas. Tratava-se de um conjunto de medidas macroeconômicas instrumentais às demandas da expansão do capital na economia globalizada, preconizado pelas agências financeiras FMI e Banco Mundial, em 1989, conhecido como “*Consenso de Washington*”; elaborado pelo economista inglês John Williamson. No caso brasileiro, nos anos de 1990, essas orientações foram prontamente adotadas¹⁰³.

Dentre as diretrizes estabelecidas pelas agências financeiras internacionais, destacam-se: a liberalização financeira e comercial da economia, por meio de amplas privatizações; desregulamentação das relações de trabalho; redução de subsídios e gastos sociais pelos governos, entre outras ações. Com isso, a política, ainda que incompleta, do Estado de bem-estar social foi encerrada, dando lugar ao modelo neoliberal de Estado: o Estado Nacional da Competição (HIRSH,1998; JESSOP, 1999). O que alterou profundamente as relações do Estado brasileiro com sua sociedade, ratificando a condição nacional de periferia do capitalismo, agora numa nova fase.

3.2.1 Impactos das Políticas Neoliberais

Entre os impactos dessas políticas, diretamente relacionados com a presente pesquisa, estão: de um lado, a redução dos programas habitacionais oficiais e, de outro, o incremento da mercantilização do espaço urbano pelo estreitamento das relações entre o Estado e o setor privado por intermédio de ações, tais como aplicação de operações urbanas — ou troca de benefícios com a iniciativa privada —; construção de empreendimentos de lazer e turismo; centros de compras (*shoppings Center*) e construção de condomínios. Particularmente em áreas com infraestrutura instalada pelo Estado, cristalizando a apropriação do espaço da cidade, caracterizando o fenômeno que Azevedo (2013) definiu como: “política do concreto armado”, em uma alusão à apropriação do Estado pelos segmentos do capital ligados à construção civil.

¹⁰³ A pronta adoção pelo governo brasileiro das diretrizes dadas pelo FMI, de disciplina macroeconômica, economia de mercado e abertura comercial, resultantes do Consenso de Washington/1989, também pode ser explicada, entre outros fatores, pela aproximação e influência que tinha o elaborador das regras, John Williamson, com importantes membros do governo que formavam a administração de FHC (1995-2002). Em entrevista dada por Williamson à Revista Veja e publicada na edição on-line de 06/11/2002, é revelado que o economista inglês morou durante 4 anos no Brasil, oportunidade em que lecionou na PUC Rio de Janeiro. Lá teve como colega de trabalho Pedro Malan, Ministro da Fazenda durante os dois mandatos de FHC, e, como aluno, Armínio Fraga, presidente do BCB, que também permaneceu no cargo durante todo o governo de Cardoso (VEJA, 2002).

Reiteramos que os desdobramentos dessa política não foram diferentes em Salvador. Como ilustra a *permuta*, entre a PMS e um grupo privado, de uma área de 42.200 m² de propriedade da cidade, por dois sítios numa área da periferia de Salvador. Tal permuta foi realizada pelo chefe do Executivo — o então prefeito Mário Kertész—, em 22 de junho de 1988 e o grupo ECOMATI/Construções e Incorporações LTDA.

A área objeto de interesse do grupo ECOMATI em pouco tempo alcançaria grande valor de mercado em razão da sua localização na principal centralidade da cidade, o Centro Municipal do Camaragibe (CMC)¹⁰⁴. É importante sublinhar que, já naquele momento, esta era uma localidade definida como um importante subcentro pelas Leis n° 3. 377/1984 (LOUOS) e n° 3.525 de 11/09/1985, (PLANDURB), então com a grafia Camurugipe, na área delimitada da ZT-10 (Zona Terciária 10) Iguatemi.

Esse dado atesta a ciência daquele chefe executivo municipal sobre a importância comercial da gleba permutada, se não no momento da operação, mas da sua certa realização futura, comparada à outra área posta na negociação. Com efeito, a gleba localizada na periferia da cidade, na estada de Barreiras, RAXI, caracterizava-se por seu baixo valor de mercado, carência de infraestruturas e ser ocupada, massivamente, por camadas de baixa renda, características que ainda permanecem.

Na Figura 23 abaixo — extraída do TAC celebrado ente a PMS e o referido grupo, que se encontra transcrito no Neoinventário de Loteamentos feito pela própria PMS, em 2003 (SALVADOR, 2003) —, é possível verificar a dimensão da área em questão, bem como sua proximidade a outros loteamentos, como o Aquarius e STIEP, na centralidade do Iguatemi.

¹⁰⁴ Conforme estabelecido no PDDU de 2004 (Lei n° 6.586 de 03/08/2004) e no o atual (Lei n° 7.400/2008).



Figura 21. Loteamento Projeto STIEP ECOMATI.

Fonte: Salvador, 2003, p. 180.

Na análise do referido TAC não encontramos registro ou alusão a qualquer justificativa sobre o interesse público na permuta, conforme determinava o Art.71 da LOUOS/1984 (Salvador, 2001). A única vantagem verificada foi que as áreas cedidas pelo grupo empresarial eram maiores que a disponibilizada pelo Município. Mas, as terras públicas encontravam-se em uma área mais valorizada e, como previsto pelo zoneamento da época, destinada às atividades terciárias, concentra dezenas de prédios de escritórios (centros empresariais) e de apartamentos, grandes concessionárias de veículos, centros culturais e um hipermercado. Além da aproximação a uma das áreas residenciais mais valorizadas da cidade, o Loteamento Aquarius (fica defronte), onde concentram-se condomínios de alto luxo.

Com base nas informações coletadas, esta transação caracteriza uma negociação que favoreceu mais ao interesse do capital imobiliário do que aos interesses públicos do Município. Salvo, se levarmos em consideração o argumento liberal de que o uso da referida área, pela iniciativa privada, promoveria o desenvolvimento de atividades econômicas, com consequente geração de emprego e renda, além do aumento da arrecadação, mas tais alegações sequer aparecem no TAC.

Diferente das omissões de intenções no TAC, a legislação em vigor: a LOUOS, de 1984, Lei 3.377/84, claramente estabelecia em seu Art. 2º - sobre o que se constituía como objetivos do ordenamento do uso e da ocupação do solo no Município da Cidade do Salvador, no parágrafo III, o de “garantir e defender o valor da terra” (grifo nosso), e rezava, no parágrafo IV, o de “minimizar o risco de aplicações não rentáveis de capitais públicos e particulares, em iniciativas que envolvam a separação e a destinação de unidades imobiliárias” (grifo nosso) (SALVADOR, 2001).

Assim, na nossa compreensão, com a realização da permuta entre a PMS e o grupo ECOMATI, foi garantido e defendido o valor da terra, mas em benefício de empresa privada, além de não terem sido minimizados os riscos de aplicações não rentáveis, em uma iniciativa que envolveu separação de unidade imobiliária, isto é, patrimônio público. O que configura mais um exemplo de produção de PEEU e apropriação de MVFU por articulação de interesses, tendo como agentes o Estado e uma empresa ligada ao setor imobiliário.

É desse período a expansão dos *Shoppings Centers* e Centros Empresariais na cidade. O fenômeno concorreu para a diminuição da importância do comércio de rua em Salvador e para o reordenamento hierárquico dos centros terciários da cidade¹⁰⁵, bem como para a valorização fundiária no entorno desses equipamentos. A expansão se iniciou com o Shopping Iguatemi (1975). Ampliou-se nos anos subsequentes, até o início dos anos 2000, por outras áreas da cidade com os *Shoppings* Itaipara (1980); Piedade (1985); Barra (1987); Lapa (1996); Liberdade (2002).

Assim, as décadas de 1980 e 1990 caracterizaram-se como um período de baixo crescimento da economia nacional e marcaram a expansão e consolidação de um novo modo de regulação estatal da economia, com a adoção de políticas neoliberais, próprias do regime de acumulação pós-fordista. O que implicava em uma reestruturação da ação do Estado na economia, sobretudo por intermédio da *flexibilização* normativa das relações com o capital, tornando-o mais livre do controle estatal e promovendo a abertura dos mercados (HIRSH, 2003).

As políticas de flexibilização, ou desregulamentação econômica, buscavam adequar a economia aos novos padrões competitivos, facilitando a fluidez do capital por intermédio de modificações normativas que se ajustassem à conjuntura econômica vigente, acarretando

¹⁰⁵ Para maiores informações sobre esse tema, vide Carvalho (1985), Heinonem (2000) e Oliveira (2003).

impactos sobre as políticas sociais, tais como a precarização das relações de trabalho e a supressão de muitas conquistas já consolidadas, além de socializar os custos dos ajustes econômicos (BENKO, 1996).

Nesse cenário macroeconômico, a ação do fechamento do BNH, em 1986, contribuiu com a escassez de recursos e comprometeu a capacidade de financiamento do setor habitacional¹⁰⁶. O resultado disso foi praticamente 25 anos sem investimentos na área de habitação e saneamento (MARICATO, 2011), que se fizeram sentir até meados dos anos 2000, quando os efeitos das políticas de reestruturação do sistema financeiro e os programas habitacionais materializaram-se no país como um todo e também na capital baiana.

3.2.2 Um Novo Cenário Político e Econômico no Brasil

A reestruturação do sistema financeiro deu-se a partir da adoção e êxito do Programa de Estabilização Econômica, ou “*Plano Real*”, em 1994, ainda no governo Itamar Franco, permitiu o combate à inflação crônica, herdada do *milagre econômico*, e abriu caminho para o crescimento e desenvolvimento sustentável da economia nacional, mas não sem custos sociais. Para tanto, foi posta em prática uma agenda neoliberal baseada na diminuição da presença do Estado no mercado, que executou os grandes programas de privatizações (desestatização); redução da carga fiscal; superávit fiscal e desregulação ou flexibilização das relações de trabalho. Essa última ação causou, como efeito negativo, considerável precarização das relações de trabalho.

Dentre as medidas citadas, destacam-se para este estudo as reformas do sistema financeiro, notadamente com o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), definido pela edição da MP 1.179/95 e o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária e a Privatização de Instituições Financeiras Estaduais (PROES), pela MP 1.514/96 (www.bcb.gov.br). Todos esses programas foram implantados sob o pretexto de realizar saneamento e assegurar liquidez e solvência ao sistema financeiro.

Tais programas foram editados após a falência do Banco Econômico e, particularmente, da verificação de insolvência de bancos estaduais, como o exemplo do Banco do Estado da Bahia (BANEH). O argumento usado pelo Governo Federal de então era que tais

¹⁰⁶ Entre 1995 e 1999, 70% da produção de moradia no Brasil estavam fora do mercado formal, pois do total de 4,4 milhões de unidade empreendidas apenas 700 mil foram promovidas pela iniciativa pública e de empresas privadas, sendo o restante produto da iniciativa da própria população (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

medidas permitiriam um maior controle das instituições financeiras pelo Banco Central (www.bcb.gov.br). Ao passo que a oposição criticava o elevado custo dessas operações para as finanças públicas, tendo em vista que foram injetados, segundo estima-se, cerca R\$110 bilhões em recuperação e auxílio às instituições bancárias, num contexto de hegemonia da ideologia neoliberal no Brasil. As estridentes denúncias de que o PROER privatizava notável patrimônio público mediante práticas de relações clientelistas com segmentos da burguesia nacional foram inócuas (www.uol.com.br).

Apesar das críticas pertinentes, esses programas criaram a ambiência de controle inflacionário e de credibilidade nas instituições financeiras do país que atraíram mais investimentos, abrindo caminho para as reformas que seriam aplicadas ao SFH¹⁰⁷ e a criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Essas ações, iniciadas nos governos Collor de Mello (1990/1992) e Itamar Franco (1992/1994), foram levadas a cabo, executadas, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995/2002) e mantidas no governo Lula (2003/2010). Nessa última administração, em razão da corrente ideológica de esquerda na qual se sustentava, novos itens ganhavam proeminência na agenda do governo brasileiro. Agora, além da ampliação do consumo interno (doméstico) com os programas federais de transferência de renda às classes baixas e ampliação do crédito ao consumidor e aumento do poder de compra do salário mínimo, vê-se, pela segunda vez na história brasileira, fabuloso aumento do financiamento imobiliário.

Vale pontuar que, apesar da sustentação política nos paradigmas de esquerda do governo Lula, voltados para a presença do Estado na economia e na sociedade; suas ações não foram incompatíveis com a agenda neoliberal vigente, pois, conforme explica Hirsh (2003), no modelo político neoliberal muitos governos elege-se com discursos trabalhistas e defendendo o princípio de governança, mas, tão logo eleitos, operam voltados para atender às demandas da economia; particularmente flexibilizando a legislação para atender às necessidades do capital e a competição entre os territórios.

¹⁰⁷ Os antecedentes dessa reformulação remontam à instituição da Nova República, em 1985, no governo de José Sarney, quando foi criado o Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GTR-SFH) pelo Decreto nº 91.531/85 e revogado por Decreto em 1991. Os trabalhos ficaram sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente com participação de representantes da sociedade civil (Senado Federal, 1985). As sugestões propostas pelo Relatório final do grupo subsidiaram muitas das questões sobre política urbana e habitacional, tal como a ideia de que a habitação compreendia a questão social e estava inserida na problemática urbana, sendo tais sugestões posteriormente incorporadas à CF de 1988 e ao EC em 2001.

Com isso, para surpresas de alguns analistas, o discurso com propostas de mudanças políticas e promessas de inclusão social e de maior espaço para participação popular nas suas administrações revelou-se pura peça retórica para bater as disputas eleitorais. O que se verificou foi que uma vez eleitos, os partidos vencedores continuaram executando as mesmas políticas conservadoras, aplicando programas e planos que privilegiam diversos segmentos privados da economia, sobretudo o capital ligado ao mercado imobiliário. Um exemplo concreto é do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal, lançado para procurar conciliar a necessidade de produção de habitação de interesse social às demandas por incentivo ao mercado de construção civil, mas passou, pouco tempo depois, a atender os interesses de mercado, como abordaremos mais adiante.

Outro exemplo emblemático deste fenômeno ocorreu nas administrações do prefeito João Henrique Carneiro em Salvador, entre 2004 e 2012. O então candidato pedetista foi eleito na perspectiva de constituir-se em uma alternativa a um projeto político que já durava há quase uma década no estado e na cidade, instrumentalizado em práticas autoritárias, patrimonialistas, clientelistas (OLIVEIRA [et al.], 2012). Mas, contrariando seu discurso de conduzir uma gestão de “participação popular”, sequer instalou a instância deliberativa necessária à tomada das grandes decisões, tal como determinava a legislação: o Conselho Municipal da Cidade.

Na sua administração verificou-se, ainda, o favorecimento aos diversos segmentos do mercado imobiliário, com a realização de adequações na legislação conforme os interesses de mercado. Como nos casos das aprovações de novos padrões de uso e ocupação do solo no atual PDDU/2008 e LOUOS/2012, ou, até mesmo desrespeitando-a, a exemplo da emissão dos títulos de TRANSCON e aceitação do uso desses em áreas vedadas por lei, sobre os quais trataremos mais adiante, no quarto capítulo.

Nesse sentido, na análise dos *slogans* das administrações do prefeito João Henrique percebermos as mudanças no projeto político do chefe do executivo soteropolitano (ver Figuras 24 e 25 abaixo). A partir dessa análise de conteúdo de seus slogans é possível verificar que, durante o primeiro mandato de João Henrique Carneiro (JHC) (2005-2008), sua administração adotou o lema: “*Prefeitura Municipal de Salvador: trabalhando para melhorar a vida das pessoas*” e se auto intitulou de Prefeitura de “*participação popular*”, sugerindo o foco no cidadão e indicando a igualdade de tratamento e reconhecendo a diversidade dos habitantes da cidade, bem como o afinamento com as bases legais previstas na CF e EC.

Contudo, esta peça parece ter se constituído, essencialmente, numa ferramenta política em busca de governabilidade, ostentando para todos os soteropolitanos que o Governo Municipal estava alinhado com o Federal, inclusive no uso da mesma cartela de cores.



Figura 24. Logomarca do Governo Federal de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010)
Fonte: Caixa, 2004



Figura 25. Logomarca da PMS: 1-primeiro mandato do prefeito João Henrique Carneiro (2005-2008).
Fonte: PMS, 2008

O PDDU de 2008 foi aprovado ao final desse primeiro mandato de João Henrique e essa Lei sofreu modificações, que foram enviadas à Câmara de vereadores, tornando-a mais vantajosa para o mercado imobiliário, sobretudo as referentes à liberação do gabarito na área de Borda Marítima¹⁰⁸. Já no segundo mandato de Carneiro (2009-2012), num cenário de constante cisma na aliança partidária que dava sustentação ao seu governo, inclusive com o PT e outras agremiações do bloco da esquerda baiana, fica mais evidente, ao menos na iconografia, suas pretensões. Na Figura 26 a seguir, observa-se na nova logomarca e no *slogan* a projeção de um discurso de suposta *modernização* da cidade.



Figura 26. Logomarcas da PMS: segundo mandato do prefeito João Henrique Carneiro (2009-2012).
Fonte: PMS, 2012

¹⁰⁸ As considerações específicas ao PDDU/2008 serão feitas em seção própria no quarto capítulo desta Tese.

Comparando as logomarcas da primeira e segunda gestão de João Henrique, nota-se sua ênfase na afirmação de que um novo tempo estava começando para a cidade. Um tempo de construções, sem dúvida. Tempo do e para o mercado imobiliário, revelado explicitamente pela mudança de paradigma da administração municipal para a cidade do Salvador, retirando o foco das pessoas e acentuando nos edifícios, ícone do seu compromisso com os segmentos do mercado imobiliário¹⁰⁹.

As evidências desses laços de interesses e compromisso estabelecidos se reforçam quando consideramos a relação entre as empresas e o sucesso eleitoral de candidatos-chave à manutenção da ordem política e econômica voltada ao mercado. A exemplo do que ocorreu em Salvador, na campanha de reeleição do prefeito JHC, em 2008, cujo sucesso interessava particularmente ao mercado imobiliário. Para tanto, este o apoiou com vultosas doações em dinheiro, como recompensa da edição do novo PDDU/2008.

Nesse sentido, estudos de Henrique (2011) mostram que na corrida eleitoral em 2008, em que João Henrique foi reeleito, figuravam entre os principais doadores financeiros grandes empresas que atuam simultaneamente no ramo da construção civil e no mercado imobiliário. Com empreendimentos em andamento na cidade à época das eleições. Dentre elas, empresas como a JHSF S/A; a Odebrecht e a OAS Ltda., entre outras. Essa última, à época com treze empreendimentos sendo desenvolvidos na cidade, doou R\$ 502.000,00 para os candidatos/comitês, desse montante R\$500.000,00 foi para o comitê do PMDB do candidato João Henrique, e apenas R\$2.000,00 destinou-se ao seu principal adversário (TSE apud HENRIQUE, 2011, p.69).

Já a estratégia da esfera federal, por sua vez, foi a de manter a mesma marca, ao longo dos dois mandatos, a despeito da profunda crise vivida pelo governo Lula ao final do seu primeiro mandato, com o escândalo conhecido como *mensalão*, que revelou esquemas de corrupção relacionados às campanhas eleitorais e aprovações de leis e projetos que beneficiavam interesses de particulares.

¹⁰⁹- Uma evidência desta exacerbada cooperação entre a administração do prefeito João Henrique com os empresários do setor de construção civil e transporte foi a *doação* feita, em 2010, por esses empresários à prefeitura da cidade de Salvador de um projeto de “reforma urbana” (obras) com vista a prepará-la para a Copa do Mundo de 2014, denominado “Salvador: capital mundial” (<http://www.capitalmundial.salvador.ba.gov.br/>).

Contudo, a despeito da incoerência do discurso, verifica-se a eficácia de tais políticas aos objetivos estabelecidos, declarados ou não, de regular a favor dos interesses do capital imobiliário e construção civil, pois após décadas de demanda reprimida no setor imobiliário a curva se inverteu. Particularmente após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei 10.257/2001), editada para regulamentar o princípio de função social da propriedade e o direito à cidade sustentável, preconizados pelos Arts. 182 e 183 da CF de 1988. Ações reforçadas com a criação do Ministério das Cidades, pela Lei 10.683 de 2003, no Art. 25º III; a mesma que também instituiu, no Art. 31 item X, o Conselho Nacional das Cidades e, em 2004, a aprovação da Política Nacional de Habitação (CAIXA, 2011),

Essas ações culminaram em 2009, com o advento de lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), parte integrante do PAC-2 e sob a responsabilidade da Casa Civil, não mais do Ministério das Cidades; cuja titular da pasta, a Ministra Dilma Rousseff, foi chamada, por diversas vezes em cerimônias oficiais, de “*mãe do PAC*”, ações que popularizaram sua imagem, vindo ela a se tornar a Presidenta da República, ao suceder Lula, nas eleições de 2010.

3.2.3 A Dualidade do Programa Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV do Governo Federal) é um exemplo da dualidade descrita anteriormente, quanto à modificação de propostas de políticas de caráter progressista, muitas vezes usadas como plataformas eleitorais por governos de tradição trabalhista. Essas propostas são comumente apresentadas como alternativas às políticas liberais praticadas entre os anos 1980 e 1990 e voltadas às demandas sociais. Contudo, conforme destacado por Joachim Hirsh (2003), elas pouco duram, sendo logo capturadas pela lógica de mercado.

Assim, a política nacional de habitação, lançada com a criação do Ministério das Cidades em 2003, foi definida para ser uma prova real do compromisso petista de promover o acesso das camadas de baixa a renda à “casa própria”; na primeira fase procurou equacionar as necessidades de produção de habitação social ao mesmo tempo em que estimulava a economia do setor da construção civil, com o novo Sistema Nacional de Habitação — dividido em dois sub-sistemas: mercado e habitação de interesse social (HIS) — administrado de forma descentralizada na esfera dos Município. Nesse sentido, Salvador foi o município pioneiro a aprovar o novo Plano Municipal de Habitação (2008-2025), aderindo ao novo sistema nacional, por meio da antiga SEHAB (Salvador, 2008).

Entretanto, numa segunda fase, com a implantação do PMCMV, a Política de Habitação de Interesse Social passou a ser centralizada no Governo Federal, sendo retirado do Ministério das Cidades, passando para a tutela da Casa Civil que mediou a relação das empresas diretamente com a CEF, contemplando os interesses do mercado imobiliário, razão pela qual foi alvo de duras críticas.

Como as proferidas pela urbanista Hermínia Maricato (2010), ex-secretária-executiva do Ministério das Cidades, no primeiro governo Lula. A urbanista aponta que o PMCMV contou com ampla participação de destacados representantes do mercado imobiliário do país na formatação deste projeto, algo que para ela evidenciava um irreconciliável quadro de conflito de interesses entre os setores públicos e os agentes do mercado imobiliário e construção civil.

O resultado disso foi a emergência de uma política urbana que tem fomentado a especulação fundiária sobre os terrenos a serem utilizados no programa, que favorece os proprietários de estoques de terras. Outra face desta nova política de habitação foi o franqueamento de crédito imobiliário aos segmentos da população de renda média e alta, passando a financiar unidades de R\$500.00,00 a R\$900.000,00. O caráter patrimonialista dos operadores deste mercado fica evidente quando vemos que suas práticas de negócios, com o governo e com o consumidor, têm sido marcadas pelo uso de estratégias de especulação fundiária e imobiliária acobertados por legislações complacentes.

Criado pela Lei nº 10.977 de 7 de julho de 2009, o PMCMV representou a reaproximação do Estado com os grandes grupos produtores imobiliários, pois, ainda segundo Ermínia Maricato (2010), ele foi desenhado pelo governo federal e um grupo de 11 empresários da área da construção civil e da promoção imobiliária. Nele, estava estabelecido, no seu Art. 1º, que sua finalidade seria criar mecanismos de incentivo à *produção* e aquisição de unidades habitacionais (Brasil, 2009). Para tanto, foi estimulado, pelo Governo Federal, com a mediação e execução da CEF¹¹⁰, parcerias entre empresas privadas, estados e municípios.

Mesmo que tenha sido concebido na perspectiva de atender às demandas oriundas do déficit habitacional¹¹¹ nacional, o PMCMV foi também uma estratégia política adotada pelo

¹¹⁰ Criada no governo Costa e Silva pelo Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969 (Brasil, 1969).

¹¹¹ Déficit habitacional é uma expressão que se refere à quantidade de cidadãos sem moradia adequada em uma determinada região. Os critérios para definir o que seria “moradia adequada” variam (Monteiro Filha [et al],

Governo Lula para investir no setor da construção civil, sobretudo nos subsetores materiais de construção, edificações e na construção pesada (infraestrutura e saneamento) que, de acordo com Monteiro Filha (2010) englobavam 80% do PIB desse setor. Com efeito, a demanda por moradia¹¹², ao longo dos anos 2000, já ultrapassava nove milhões de unidades domiciliares (CAIXA, 2011), refletindo a longa ausência de programas habitacionais e o incremento demográfico da população.

Foi utilizando o argumento da necessidade de geração de emprego e de desenvolvimento econômico, juntamente com o compromisso político de proporcionar ao brasileiro a “*realização do sonho de ter sua casa própria*”¹¹³ — todos itens com grande apelo emocional para os seus beneficiários — que o PMCMV foi implantado pelo governo Lula. Logo no início foi definido que o programa seria destinado para prover moradia para grupos familiares com corte de renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) (BRASIL, 2009).

Ou seja, o programa estava voltado para o segmento denominado de baixa renda, popularmente chamados nos informes governamentais e anúncios publicitários de *Classe C* — símbolos da pujança econômica do Brasil naquele momento e da recuperação do poder de compra dos salários, particularmente o mínimo (SM)—, que se tornaram alvo principal dos programas federais, bem como dos empresários; afoitos por explorar novos e promissores nichos do mercado nacional.

É importante lembrarmos que o lançamento do referido programa se deu num cenário econômico sob os efeitos da crise financeira mundial de 2008, que resultou, entre outros fatores, da crise de liquidez no sistema financeiro dos Estados Unidos. Iniciada pela especulação com o crédito facilitado e a juros baixos, particularmente no setor imobiliário, produzindo um efeito chamado de “*bolha imobiliária*”¹¹⁴, essa crise financeira, além de

p.355). A definição mais comum é a da falta de moradia para pessoas ou famílias que necessitam de habitação (Caixa, 2011).

¹¹² Cujo conceito aqui adotado é o usado pela Caixa (2011, p.22), que representa a necessidade dos indivíduos residirem em local adequado, sob o aspecto demográfico das relações sociais e econômicas da população com o meio urbano.

¹¹³ Esse é um importante instrumento ideológico, numa concepção gramsciana, da relação entre estrutura e superestrutura, pois, conforme defende Harvey: [...], a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um “individualismo possessivo”, bem como a fragmentação dessa classe em “classes de habitação”, constituída por inquilinos e proprietários (1982, p.13).

¹¹⁴ Traduzida pelo aumento exagerado dos preços dos imóveis em que a compra é baseada no investimento. E este, na expectativa de alcançar preços mais altos no futuro. Consequentemente, os preços tornam-se

promover a quebra de confiança no sistema financeiro como um todo, devido à falta de liquidez interbancária e o conflito de confiança entre os operadores deste mercado, projetou suas sombras e danos em escala planetária. Ela jogou boa parte das principais economias mundiais em recessão naquele momento e continua a provocar danos em diversos países ainda hoje.

A crise de 2008 comprometeu a estabilidade política e financeira de economias centrais do capitalismo, como a dos EUA e dos países da Zona do Euro — sobretudo aqueles economicamente mais dependentes de investimentos externos como Grécia, Espanha e Portugal. É relevante o fato que, nesses países, o crédito imobiliário responde por boa parte do PIB, sendo 88% no Reino Unido; 81% nos EUA; 48% na Alemanha e 38% na França (ABECIP *apud* OSCAR, 2012), evidenciando uma financeirização desse segmento nessas economias.

Quadro diferente do que ocorre no Brasil, em que esse valor não passa de 5%¹¹⁵ e a cadeia da construção imobiliária, como um todo, se limita a cerca de 6% deste indicador (www.bcb.gov.br/pre/credito_imobiliario/pdf/). São esses números, inclusive, que alimentaram os argumentos de diversos autores para negar que vivemos uma financeirização do segmento imobiliário no Brasil, como também parece ter servido de base para estimular as declarações do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que os efeitos da crise econômica internacional não seriam mais que “*marolinhas*” na economia nacional¹¹⁶, que fechou naquele ano com um PIB de 5,1% (IBGE, 2009).

Todavia, apesar do otimismo daquele presidente, vimos que, logo em seguida, refletindo o desempenho internacional, a economia brasileira iniciou um ciclo de inconstância, intercalando quedas significativas com alta em 2010, como demonstram os dados do IBGE: *-0,3% em 2009; 7,5% em 2010 e 2,7% em 2011* (IBGE, 2012). A partir desses dados, é possível reforçar mais uma evidência da dualidade nos propósitos do PMCMV, pois ele se constituiu, também, em um importante instrumento de propaganda

incompatíveis com o valor do bem. Provocando, muitas vezes, crise de liquidez para esse mercado; uma bolha, que se enche rapidamente e explode. Esse fenômeno possui, portanto, expressivo efeito psicológico nos compradores/investidores, afugentando novos investidores, desaquecendo o mercado, levando-o à crise.

¹¹⁵ Há uma pequena diferença entre os dados coletados. Os apresentados pelo BCB dão conta de 3%, a ABECIP aponta para 5% e Maricato (2010; 2011) indica que é também na ordem de 3%. Todavia, essa divergência não compromete o entendimento de que é baixa a participação do setor no PIB nacional.

¹¹⁶ Tal confiança era atribuída, entre outras razões, pelas medidas conservadoras adotadas pelo BCB, já nos anos de 1990. Mostrando que o poder regulatório da economia no país estava na instituição financeira Banco Central, e que o BNDES constituía-se no grande alicerce dos investimentos nacionais, tornando-se o maior promotor de desenvolvimento do país (OLIVEIRA, 2008).

política governamental, que buscava difundir uma imagem de estabilidade e solidez do mercado e da economia nacional. Isto, sem dúvida, contribuiu significativamente para o êxito da campanha eleitoral da então candidata presidencial em 2010, Dilma Rousseff.

Salientamos que, apesar do PMCMV ter sido lançado em 2009, portanto fora dos limites temporais desta pesquisa, consideramos importante abordá-lo, pois ele expressa a materialização dos resultados das reformas políticas econômicas realizadas ao longo das décadas anteriores; expressa o resgate do segmento da construção habitacional de massa, além de evidenciar as novas relações de financeirização do setor, como veremos a seguir.

3.2.4 Adequação da Legislação: uma nova regulação para o setor imobiliário de mercado

O bom desempenho da economia nacional como um todo e do mercado imobiliário formal em particular, a partir dos anos 2000, teve inícios com as políticas liberalizantes aplicadas nos anos de 1990 e ampliadas na década seguinte, como já abordado. Tais políticas resultam das medidas regulatórias operadas no setor, como forma de reestruturar o SFH e, conseqüentemente, o financiamento habitacional. A exemplo da criação dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII), a partir da edição da Lei nº 8.668, de 26 junho de 1993 (Brasil, 1993), ainda no governo de Itamar Franco, assessorado pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

Esses fundos são caracterizados pela comunhão de recursos captados por meio do Sistema de Distribuição de Valores Mobiliários, em que as quotas de um fundo são um valor mobiliário, ou seja: correspondem a *títulos* passíveis de comercialização nas Bolsas de Valores, como outras debêntures. Regulados e fiscalizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM)¹¹⁷, conforme define o Art. 4º da referida Lei, (Brasil, 1993), tornando-os mais atrativos ao capital.

Segundo *press release* do Fundo Imobiliário – Consultoria de Investimentos Ltda. e da Ourinvest, duas grandes operadoras desses fundos – as opções preferenciais de investimento são edifícios comerciais, hospitais, Shoppings Centers e condomínios de alto padrão (os chamados: *Triple A* – AAA) (www.fundoimobiliario.com.br; www.ourinvest.com.br). As negociações desses fundos se iniciaram em 1996, na cidade de São Paulo, mas a maior parte

¹¹⁷ Instituída pela Lei nº 6.385 de 07 de dezembro de 1976, é uma autarquia de regime especial vinculada ao Ministério da Fazenda.

delas aconteceu a partir dos anos 2000. Mais recentemente foram incrementados com a inclusão também das construtoras, a partir de 2007, e o significativo aumento de entrada de novos fundos e do volume de negociações a partir de 2008, marcando a consolidação desse segmento, em direção a uma fianceirização do setor.

Atualmente são cerca de 50 os fundos negociados na BM&F BOVESPA, incluindo fundos da própria Caixa Econômica e de outros bancos de grande relevância como Bradesco, Citibank e Ourinvest, além de empresas do mercado imobiliário como a Cyrela, Gafisa, MRV, PDG, JHSF, sendo que algumas destas figuram entre as maiores da América Latina e Estados Unidos, como a Cyrela na 3ª posição, a MRV no 9º lugar e a PDG em 14º lugar.¹¹⁸ Portanto, percebe-se que esses fundos representam uma forma de articular o setor imobiliário com o mercado financeiro¹¹⁹. Vale ressaltar que essas empresas relacionadas passaram a atuar massivamente no mercado local e são responsáveis por muitos dos empreendimentos de grande porte na capital baiana.

Mas, além da criação dos FIIs, foram elaborados outros mecanismos de estímulo para o mercado imobiliário que facilitaram o crédito e, conseqüentemente, refletiram no seu crescimento recente, dando segurança aos empreendimentos, ou seja, protegeu o capital e alavancou o mercado. Esses mecanismos estavam sustentados no argumento de reaquecer o crédito para a classe média, no novo cenário de regulação financeira, usando subsídios e mecanismos governamentais para o financiamento. Referimo-nos ao lançamento, pela CEF, em 1996, já no governo FHC, de novas linhas de crédito habitacional, através do Programa Carta de Crédito CEF, Programa de Apoio à Produção de Habitação e o Programa Carta de Crédito FGTS, e intensificação da ação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPEP) (www.abecip.org.br; Botelho, 2008).

Somam-se, ainda, as garantias asseguradas pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, dadas pela criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que instituiu a alienação fiduciária¹²⁰ da coisa imóvel (BRASIL, 1997), tida como resultado de proposta enviada pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

¹¹⁸ (In: <http://economia.uol.com.br/ultnot/2009/08/28/ult4294u2877.jhtm>).

¹¹⁹ Ao estabelecer uma desintermediação bancária, ao mesmo tempo em que oferecem possibilidade de ganhos financeiros aos investidores, potencializados pelos mecanismos de securitização que favorecem a captura de recursos e acesso ao financiamento aos originadores desse crédito (as incorporadoras e construtoras), conforme defende Botelho (2007; 2008), bem como estabelece a CMV.

¹²⁰ Modalidade do direito de propriedade com intenção de garantia, aplicado numa relação de compra, cujo próprio bem é uma garantia.

(ABECIP) (www.abecip.org.br) e a criação do Patrimônio de Afetação pela Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004.

Trata-se de um mecanismo de garantia jurídica, tido como um marco para a credibilidade e segurança dos investimentos imobiliários contemporâneos, sobretudo após a falência da Encol em 1999, que deixou centenas de empreendimentos inacabados. Ao todo 796, acarretando prejuízos para 42.000 clientes em 65 cidades (OSCAR, 2012, p.33). Inclusive em Salvador, onde 17 imóveis foram abandonados, deixando no prejuízo um total de R\$46,2 milhões para 2.133 famílias (A TARDE, 11/03/2010). Esse regime, em forma de uma garantia à incorporação imobiliária, determina que

O terreno e as acessões objeto da incorporação imobiliária sujeitas ao regime especial de tributação, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, não responderão por dívidas tributárias da incorporadora relativas ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ, à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e à Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, exceto aquelas calculadas [...] sobre as receitas auferidas no âmbito da respectiva incorporação (BRASIL, 2004, Lei 10.931, Art. 3º).

Todavia, no seu Parágrafo único, está definido também que “o patrimônio da incorporadora responderá pelas dívidas tributárias da incorporação afetada” (BRASIL, 2004). Nesse sentido, ele se caracteriza por ser um regime especial de tributação, aplicável às incorporações imobiliárias.

Assim, o mecanismo do patrimônio de afetação constitui-se, hoje, numa exigência do SFH, obrigando as construtoras/incorporadoras a registrarem cada empreendimento como uma empresa independente (de CNPJ próprio). Sua importância é de tal monta para assegurar a credibilidade e funcionamento do mercado que, o ex-presidente da ADEMI-BA, Walter Barreto em palestra realizada no PPG-AU/UFBA em 17/03/2009, o considerou como uma das novas “*blindagens* dos empreendimentos imobiliários” que amplia as garantias de solvência dos investimentos, tanto para compradores, quanto para incorporadores, criando a segurança jurídica que concorreu, entre outros fatores, para o boom verificado no setor nos anos subsequentes.

Portanto, é correto afirmar que a mutação recente da legislação — com a reestruturação do SFH, a implantação do SFI e os instrumentos de securitização —, contribuiu para a substantiva retomada e incremento dos financiamentos imobiliários no país nos últimos dez anos, com reflexos diretos no mercado da cidade do Salvador, conforme pode

ser observado na Tabela 4. Note-se que o número de unidades financiadas com recursos de caderneta no Brasil saltou de 28.932 em 2002 para perto de meio milhão de unidades em 2012 (OSCAR, 2012).

A análise do Gráfico 1, a seguir, nos permite perceber mais claramente a magnitude da evolução da expansão do crédito imobiliário para aquisição de imóveis residenciais no Brasil, nas últimas cinco décadas. Nota-se que, em 1964 registrava-se apenas 8.618 imóveis financiados com recursos do Fundo de Garantia e Caderneta de Poupança; ao passo que transcorridos 47 anos, depois de passar por ciclos de crescente, mas ainda limitado acesso ao crédito, a marca de mais de um milhão de imóveis financiados em 2011 foi ultrapassada.

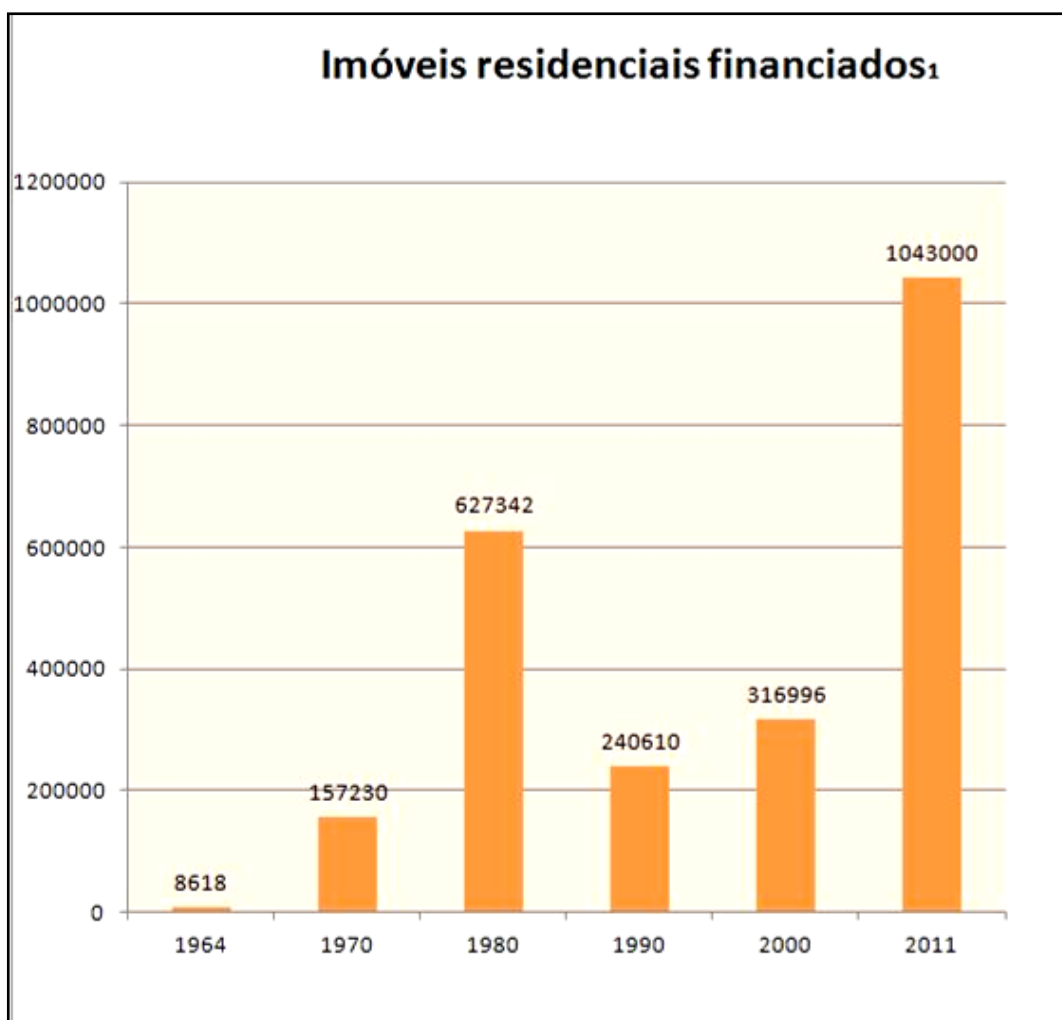


Gráfico 1. Brasil: imóveis residenciais financiados (1964-2011).

Organização: a autora

Fonte: ABECIP (www.acebip.org.br); Caixa, 2011; Oscar 2012.

1 – Com recursos do FGTS e da Caderneta de Poupança (SBPE).

Esse crescimento se deu por intermédio apenas do mecanismo SBPE, conforme dados da ABECIP, presentes na Tabela 4 abaixo, pelo incremento considerável a partir da segunda metade da década de 2000; e com os recursos do FGTS somados aos do SBPE, visto no Gráfico 1, que mostra a evolução desses financiamentos em um prazo mais longo, com destaque para a ação dos efeitos dessas políticas empreendidas nos anos 1990, refletindo-se no desempenho dos anos 2000, até alcançar a década seguinte. Salientamos que, o desempenho dos anos 1980 refere-se à participação decisiva do BNH neste segmento de mercado, até seu fechamento (1986), e no de 1990 pela atuação do setor privado que recebia os empréstimos diretamente da CEF (GORDILHO-SOUZA, 2008).

Tabela 4. Operações contratadas com recursos de caderneta: construção, aquisição, reforma e material para construção no Brasil, 2002/2012.

Ano	Unidades Financiadas	Valores em R\$ (Milhões)
2002	28.932	1.770,2
2003	36.480	2.217,7
2004	53.826	3.002,3
2005	61.123	4.452,1
2006	113.873	9.340,3
2007	195.900	18.282,7
2008	299.685	30.032,3
2009	302.680	34.017,0
2010	421.386	56.197,6
2011	492.908	79.916,9
2012	453.209	82.760,7

Elaboração: a autora

Fonte: ABECIP (www.acebip.org.br).

3.2.5 A Financeirização do Mercado Imobiliário: uma tendência que se afirma

Além da criação dos FIIs, que possibilitou a abertura de capitais para as empresas ligadas ao setor imobiliário, com seus títulos negociados no mercado de ações e regulados pela CVM, ou seja, sujeitos às oscilações do mercado e à especulação, destaca-se o mecanismo do SFI, complementar ao SFH, que criou o instrumento de *securitização imobiliária* e permitiu a transformação de bens imóveis em títulos mobiliários, os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) (Brasil, 1997).

Este, por sua vez, trata-se de um “título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamento em dinheiro” (Brasil, 1997, Art. 6º). Assim, com a instituição do regime de alienação fiduciária diminuiu o uso da garantia hipotecária, passando *o credor a ser o titular pleno do bem objeto de garantia*, compondo seu patrimônio (na forma de títulos) até a sua quitação e conseqüente desalienação. Portanto, protegendo o capital ao fazer com que os riscos para os financiadores fossem, se não eliminados, mitigados ao máximo e possibilitando, ainda, a realização de sobre lucro em razão das elevadas taxas de juros (geralmente acima de 10% a.a.).

Esses títulos, que se constituem numa promessa de pagamento em dinheiro, corrigidos por índices de mercado, geralmente pelo Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M) e por taxas de juros variantes, podem ser disponibilizados no mercado através de uma emissão pública (BRASIL, 1997). Sua comercialização forma um mercado secundário para a negociação dos seus créditos, que se transformam em novas fontes de ganhos com a sua especulação, ou uma especulação imobiliária financeirizada (BOTELHO, 2008). Este é um fenômeno que vem se consolidando no segmento imobiliário.

Neste trabalho, esposamos as teses de Botelho de que os ativos financeiros, oriundos desses novos instrumentos, valorizam-se não só pela produção imobiliária, mas, essencialmente, em relação à localização do imóvel (do empreendimento) na cidade. O que faz com que a renda fundiária (particularmente do tipo monopólio e diferencial I e II) integre os rendimentos pagos aos investidores, numa relação direta com o lugar ocupado e a qualidade deste, ao transformar bens imóveis em títulos mobiliários.

Por esta lógica, pode-se resgatar os princípios das teses elaboradas por Marx no fianl do século XIX, s sobre a importância da regulação jurídica. Esta regulação é fundamental para os processos de controle da apropriação do solo urbano, inclusive para entendermos também o caso baiano, pois conforme defeu o autor alemão: “[...] não é a venda que cria esse direito, apenas o transfere. É necessário que o direito exista antes de poder tornar-se objeto de venda: uma venda não pode produzi-lo, nem uma série dessas vendas, continuamente repetidas. Geram esse direito as relações de produção” (MARX, 2008, p.1028).

Nesse prisma, as áreas de onde são emitidos os TRANSCONs e CEPACs¹²¹ — no caso de Salvador, áreas de ZEIs e as destinadas à realização de Operações Urbanas

¹²¹ Detalhamento sobre a natureza desse título será apresentado no capítulo 4.

Consoiciadas (OUC) —, são importantes por se tornarem emissoras de títulos mobiliários que podem ser aplicados em diversas localidades na cidade, sobretudo nas mais valorizadas. Estes títulos, uma vez emitidos pela municipalidade, passam a integrar o patrimônio mobiliário de pessoas e empresas.

Os TRANSCONs, por exemplo, têm sido operados/alienados em mercado secundário na cidade de Salvador, tal como na situação descrita no Relatório de Demonstrações Financeiras de 2010, elaborado pela empresa de consultoria *Ernst & Young Treco* para a *OAS Empreendimentos S.A. e Controladas*, no qual consta, no item Títulos a receber, que

A Companhia adquiriu em 2009, 68.232,00 m² de direito de construir –TRANSCON [...], no município de Salvador, pelo montante de R\$ 5.328, dos quais 5.028 foram adquiridos junto à controladora OAS Engenharia e Participações Ltda. pelo valor justo.

Em 13 de maio de 2010, a Multicorp Ltda., através de instrumento Particular de Cessão de Direito, cedeu 34.174,32m² de TRANSCON à Companhia, o qual foi registrado no patrimônio líquido pelo montante de R\$ 176 (valor histórico).

Em 25 de junho de 2010 a Companhia alienou grande parte de seu saldo de TRANSCON (101.406,00 m²) para a empresa Engenharia Brasilândia – ENBRAL LTDA., pelo valor de R\$ 28.078. Através desta alienação de direitos à Companhia, em 30 de junho de 2010, auferiu ganho de R\$ 22.613, registrado na rubrica de outras receitas operacionais, [...]. O saldo em aberto referente a esta transação está registrado na rubrica de títulos a receber no ativo não circulante pelo montante de R\$ 26.675 (31 de dezembro de 2010, R\$ 26.675) (www.ir.oas.com/oas/web/download_arquivos.asp?id_arquivo).

Na análise do trecho transcrito do relatório, fica evidente a utilização do título de TRANSCON em transações entre empresas e dentro do próprio grupo, inclusive. Eles são negociados, sob a forma de aquisições e/ou transferência em m² e, neste caso, a valores pouco expressivos em relação à dimensão da área, principalmente se as transações fossem feitas segundo os preços de mercado, que revelam que se pode pagar até R\$ 5 mil/m² nos bairros ditos nobres da capital baiana. Destaco que ao longo deste estudo, ficará evidente que os montantes declarados nestas transações não correspondem aos valores de mercado dessas glebas, mas uma clara situação de sua subavaliação.

Todavia, esses valores declarados não diminuem a relevância da grande quantidade de áreas negociadas em cada operação, habilitando aos seus proprietários auferirem renda fundiária do tipo RA, só pela posse do título; RM, nos casos de se tratar de áreas disputadas pelos segmentos imobiliários e, certamente RD I e II, nos casos do repasse e valorização das TRANSCON variarem de acordo com a densidade técnica da área destinada. Esse princípio é aplicável também em caso de uso dos CEPACs, sendo que estes possuem restrições à aplicação do direito de construir limitadas às áreas das OUC. Esses exemplos materializam as

afirmações feitas por Azevedo (2013) quanto à existência em Salvador de verdadeiros “fazendeiros-do-ar” e sobre a retenção e livre negociação de “*milhares de alqueires de terras chamados de transcon*”, que são corriqueiramente comercializados nesta capital.

Essas transações descritas acima expressam, no plano prático, o caráter *sui generis* da mercadoria *solo urbano*, como um valor que se valoriza; particularmente, neste caso, o *título* que habilita à produção do solo criado. Com efeito, o solo urbano demonstra sua capacidade de gerar renda fundiária, mesmo quando não se trata do solo concreto em si, mas de sua abstração, sob a forma de uma promessa de realização, isto é, como instrumento jurídico. Ele é, portanto, uma mercadoria que gera renda, uma vez que habilita seu proprietário à livre alienação do direito de construir, mediante escritura pública. A garantia desse direito é dada sob a forma de emissão da Certidão de Potencial Construtivo, trazendo especificados os dados sobre o proprietário e as características dos imóveis, sendo estes definidos em metros quadrados (SALVADOR, 2007).

3.3 MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL EM SALVADOR E O ‘BOOM’ DE 2008

Os efeitos da estagnação da economia brasileira, ao longo das décadas de 1980 e 1990, afetaram também o mercado imobiliário formal, nacional e local, chegando aos anos 2000 em crise. Em 2002 registrava-se um baixo índice de crescimento, tanto no estado como no setor específico; quando a economia baiana registrava crescimento de 1,5%, e a construção civil, numa situação pior, apresentava desempenho de -4,2% (SINDUSCON-BA, 2011). Assim, nesse contexto, sua atuação restringia-se a atender aos segmentos das classes mais alta, requerente de empreendimentos habitacionais e para investimentos (P&A, 1993a; 1993b; 1994a; 1994b). Como no caso das construções de shopping *centers* e centros empresariais, que disponibilizavam salas comerciais.

Contudo, vale salientar que, na virada entre 1980 e 1990 o mercado imobiliário de Salvador chegou a ser considerado o segundo melhor do país, mesmo em um cenário de estagnação econômica. Daí o entusiasmo com que esse segmento festejou a aprovação da Lei da Contrapartida em 1989 e a expectativa dada de ampliar o gabarito da Orla Atlântica (GUERRA, 1996). Os dados do gráfico 4, mais abaixo, revelam que entre 1995 e 2000 foram negociadas mais de 18.000 unidades (ADEMI, 2009). Foi o período em que se destacaram as vendas e a conseqüente verticalização nas áreas da Pituba (Loteamento Vela Branca), Itaipira

(Alto do Itaigara), Caminho das Árvores (Loteamento Aquarius), Candeal, Horto de Brotas, Costa Azul e Imbuí (ADEMI apud ANDRADE, 2005).

Todavia, esses números verificados são modestos se comparados ao desempenho das décadas anteriores, entre 1960 e início dos anos 1980, quando se chegou a construir mais de 40.000 unidades, como resultado da implantação dos grandes programas habitacionais, capitaneados pelo BNH (FINEP, 1985; GORDILHO-SOUZA, 2008). Parecem igualmente módicos quando comparados às transações imobiliárias da década de 2000, particularmente a segunda metade desta, quando foram vendidas 33.977 unidades, conforme pode ser verificado, também, no Gráfico 2 a seguir, que apresenta o desempenho desse segmento ao longo de 15 anos. Nele, chamamos a atenção para a considerável queda no ano de 2003, ano do início do primeiro mandato do presidente Lula, quando houve uma crise de confiança por parte do setor financeiro quanto à continuidade das políticas macroeconômicas, iniciadas por FHC. Mas, estas não só tiveram continuidade, como se ampliaram e refletiram logo neste segmento do mercado.

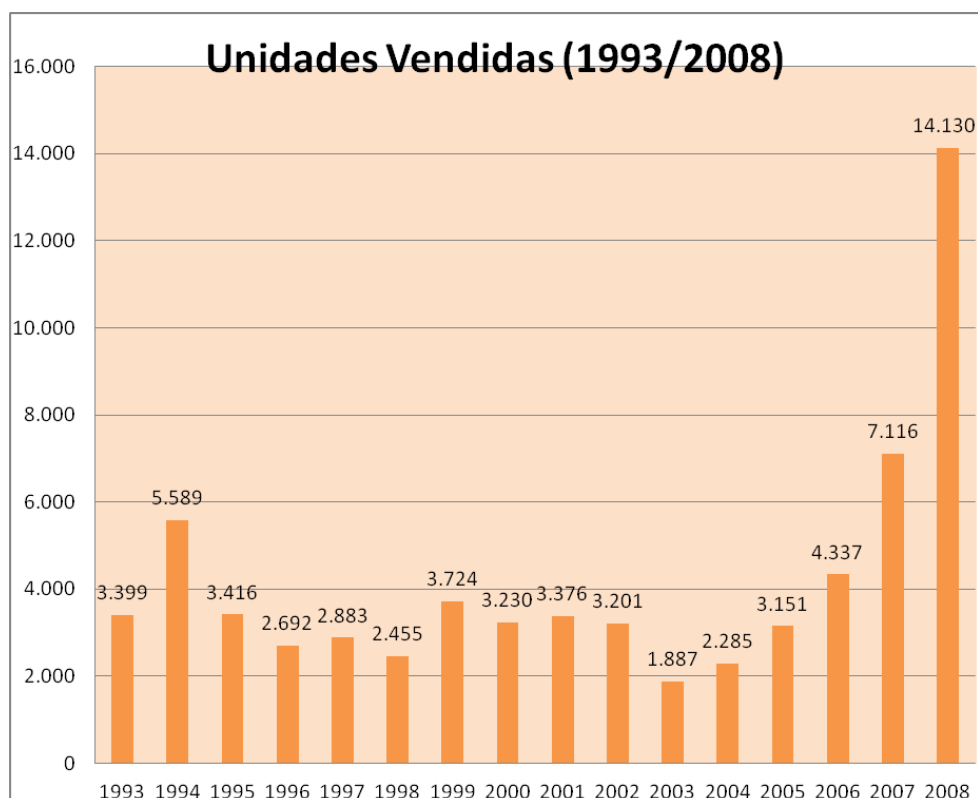


Gráfico 2. Crescimento do Mercado Imobiliário na Bahia (1993/2008).

Elaboração: a autora

Fonte: ADEMI-BA, 2009. Dados disponibilizados em CD-ROM, após palestra realizada no PPGAU/ UFBA, em 17/03/2009, pelo então presidente da ADEMI-Ba, Sr. Walter Barreto.

O desempenho retratado no gráfico acima se explica pelos efeitos das reformas operadas no sistema financeiro e imobiliário na segunda metade da década de 1990 e início dos anos 2000, sobre os quais tratamos anteriormente, que também se fizeram ecoar na capital baiana. Com isso, a segunda metade da década 2000 é considerada como o momento de virada para o mercado imobiliário local, quando foram vendidas mais de 33.000 unidades e o setor da construção civil chegou a apresentar crescimento de 14.6% (SINDUSCON-BA, 2011). Com destaque para o ano de 2008 que, a despeito da crise financeira internacional recém-eclodida naquele ano, representou melhor momento do segmento. Um recorde em toda a sua história, segundo a ADEMI-Ba (2009), com a venda de mais de 14.000 novas unidades nesse único ano, expressando um verdadeiro *boom* imobiliário. O que se configurou em resultado positivo do mercado imobiliário, atestando a existência de demanda reprimida.

O argumento de que a cidade Salvador viveu um *boom* imobiliário em 2008 encontra lastro na análise dos dados apresentados nos gráficos Gráfico 3 e 4 a seguir. No Gráfico 3, além do grande volume de imóveis comercializados, também chama a atenção o número superior de lançamentos em relação aos vendidos, demonstrando a confiança do mercado na concretização das suas vendas. Mesmo sob os efeitos da recém-eclodida crise no sistema financeiro justamente em 2008.

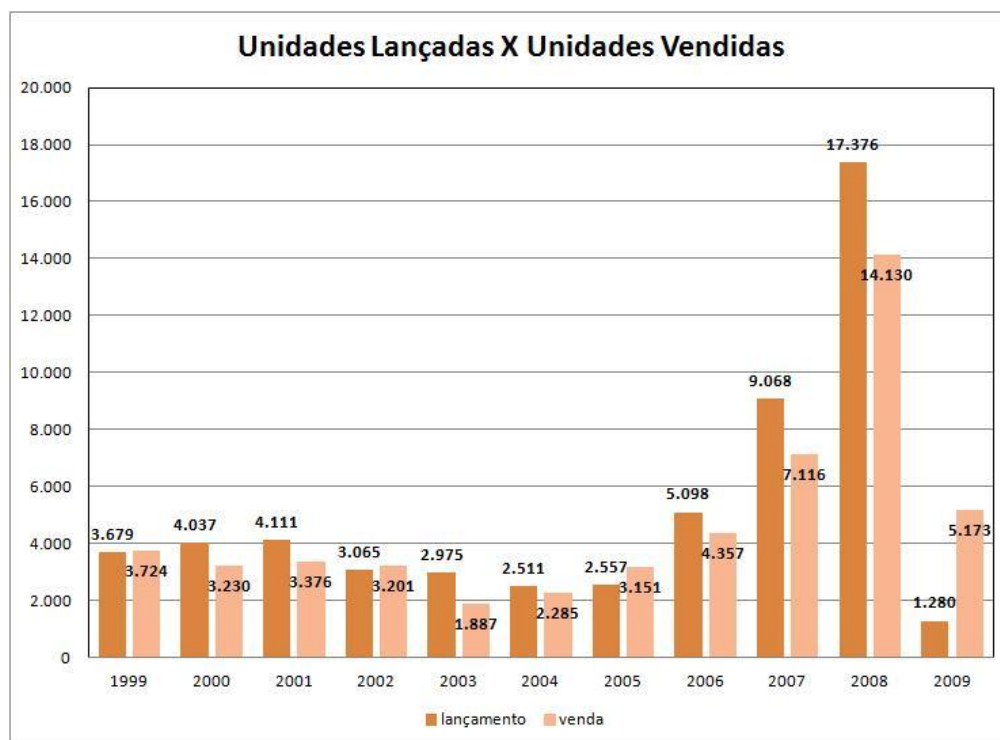


Gráfico 3- Lançamentos e vendas de unidades imobiliárias na Bahia (1999/2009)

Elaboração: a autora.

Fonte: ADEMI-BA, 2009; ARC Engenharia/ADEMI-Ba, material de divulgação do XII Fórum Imobiliário –Out/2009 (www.slideshare.net/arcengenharia).

O Gráfico 4, por sua vez, destaca o comportamento do estoque acumulado das unidades produzidas, os quais revelam os baixos resíduos, ano após ano.

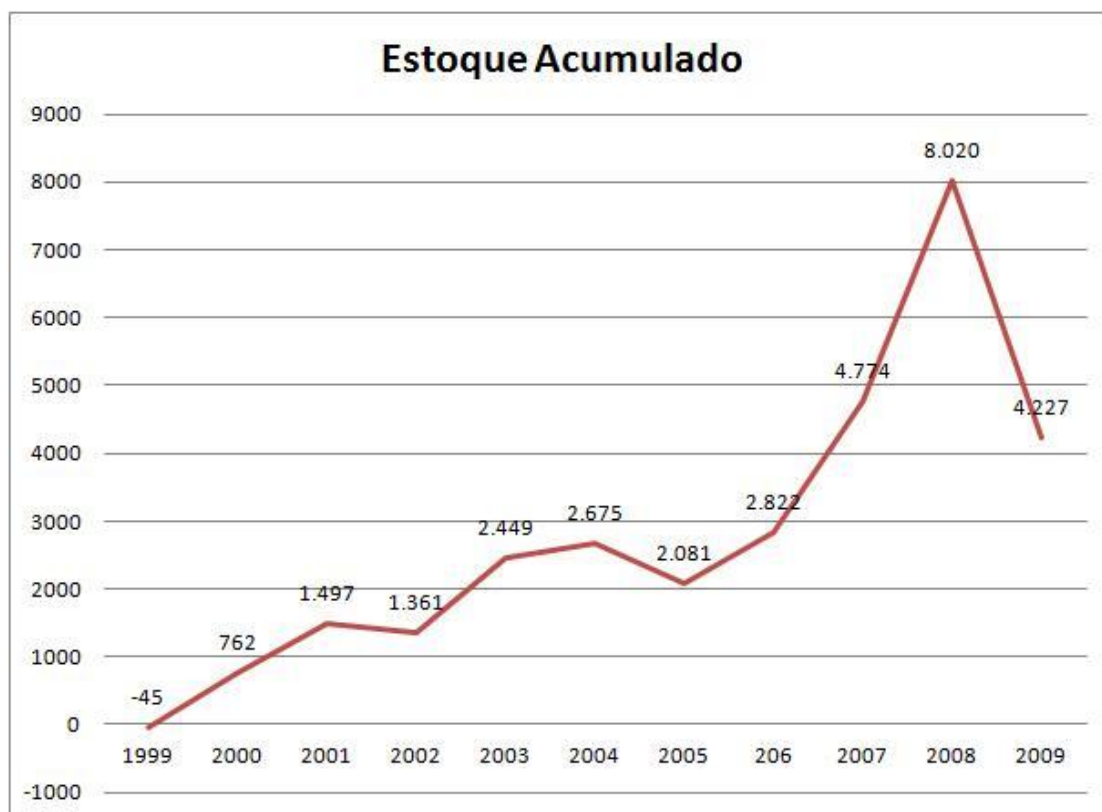


Gráfico 4. Estoque acumulado de unidades imobiliárias na Bahia (1999/2009)

Elaboração: a autora.

Fonte: ADEMI-BA, 2009; ARC Engenharia/ADEMI-Ba, material de divulgação do XII Fórum Imobiliário –Out/2009 (www.slideshare.net/arcengenharia).

Essa animação verificada no mercado imobiliário local deve-se, ainda, ao aumento significativo do crédito, pois somente em 2008 a CEF liberou para a Bahia R\$ 359 Milhões para financiamento habitacional, dos quais 72% destinavam-se à RMS. Naquele período, havia mais de 45.000 unidades em construção, sendo 17.376 lançadas só em 2008. Portanto, não surpreende que no III Salão imobiliário da Bahia, realizado naquele ano, com a participação 50 expositores, a expectativa era de negociar cerca de R\$430.000.000,00 (www.aratuonline.com.br; ADEMI, 2009).

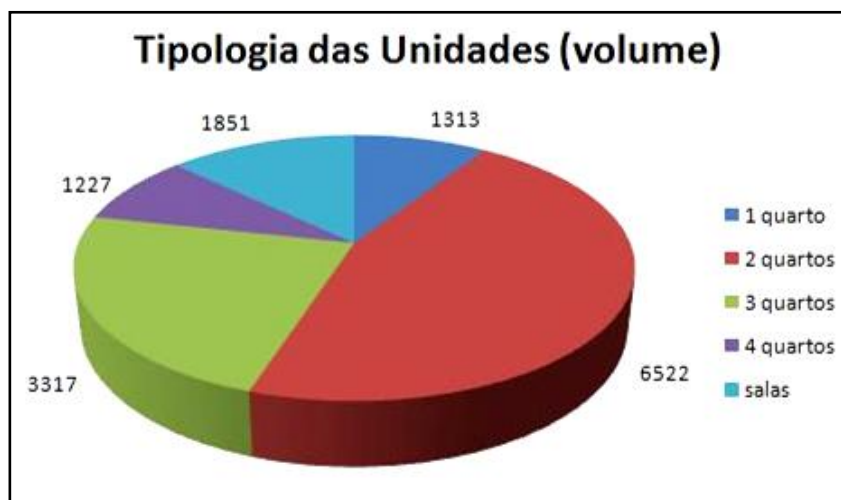
Esses dados acima descritos coadunam-se com os levantamentos do Sinduscon-Ba sobre o desempenho do setor de construção civil na Bahia, que apontam um considerável aumento no consumo de cimento nesse período, ultrapassando a marca de 2,4 milhões de

toneladas. Mas, não só o consumo desse insumo atesta o aumento do padrão de negócios deste setor da economia, como também os números de trabalhadores contratados e de empresas atuantes. Os dados do Sinduscon-Ba indicam que entre 2001 e 2010 o estoque de empregos formais mais que dobrou, saindo de 60.000 para 160.000 empregos (SINDUSCON-BA, 2011). Entretanto, são empregos temporários, que se esgotam com o término das obras. Observando-se, particularmente o quadro de 2008, encontramos 95.826 trabalhadores formais; 4.955 estabelecimentos na construção civil e 1.470 empresas atuantes no setor.

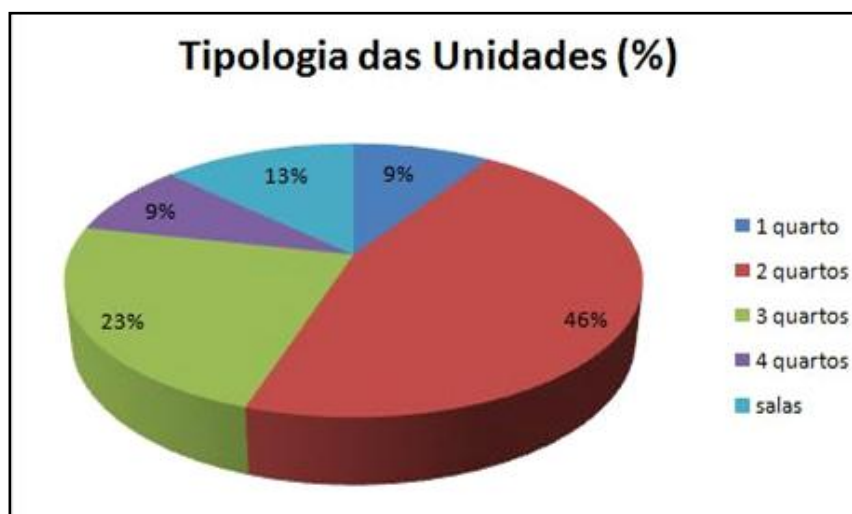
As estatísticas que indicam o aumento dos empregos formais na construção civil têm alimentado os argumentos frequentemente usados, tanto pelos sindicatos patronais quanto pelos Executivos local, estadual e federal, para sustentar os incentivos dados aos segmentos de construção civil, posto que o crescimento do número de contratações de mão de obra, como também dos negócios nesta cadeia produtiva, se converteriam em incremento na renda do trabalhador e no aumento da arrecadação.

Contribuiu para a condição de pico do setor, que desaguou no histórico volume de lançamentos e comercialização de unidades em 2008, a crescente emissão de alvarás e sua correspondente área (milhões/m²) para construção, fornecidos pela PMS, nesta década. Os dados mostram que no ano de 2003 foram 859 (1,72 milhões/m²), ampliados para 957 (1,77 milhões/m²) em 2004, seguidos de 811 (1,94 milhões/m²) e 861 (3 milhões/m²) em 2005 e 2006, respectivamente, com 764 (2,3 milhões/m²) em 2007 e chegando a 2008 com 643 (4,5 milhões/m²) (SINDUSCON-BA apud HENRIQUE, 2010).

Chama a atenção a relação entre número de alvarás emitidos e as áreas liberadas. Os dados revelam que, apesar da diminuição dos números de alvarás emitidos ano após ano, a dimensão das áreas licenciadas, por sua vez, foi inversamente proporcional, cresceu significativamente. Com isso, o número de licenças expedidas foi maior na primeira metade dos anos 2000. Contudo, as áreas destas foram menores que a de 2008, indicando não apenas o aquecimento do setor, mas, a segmentação do produto. Ideia ratificada pela tipologia das unidades vendidas, apresentadas nos Gráficos 5 e 6 a seguir. Neles verifica-se que 78% das unidades vendidas foram de 2 a 4 quartos, com mais de 11.000 unidades, concentrando-se na faixa de 2 e 3 quartos, de valores acima de R\$ 125.000,00, com muitos ultrapassando o valor de R\$ 250.000,00 (ADEMI, 2009).



Gráficos 5. Tipologia das unidades vendidas por volume, Salvador – 2008.
 Elaboração: a autora, com base nos dados disponibilizados em CD-ROM, após palestra realizada no PPGAU/ UFBA, em 17/03/2009, pelo então presidente da ADEMI-Ba, Sr. Walter Barreto.
 Fonte: ADEMI-BA, 2009



Gráficos 6. Tipologia das unidades vendidas por percentuais, Salvador – 2008.
 Elaboração: a autora, com base nos dados disponibilizados em CD-ROM, após palestra realizada no PPGAU/ UFBA, em 17/03/2009, pelo então presidente da ADEMI-Ba, Sr. Walter Barreto.
 Fonte: ADEMI-BA, 2009.

Complementarmente, os próximos gráficos (7 e 8) possibilitam verificar não só o crescimento do número de unidades lançadas e vendidas, mas o comportamento ano a ano, sinalizando para um padrão de concentração das atividades no segundo e terceiro trimestres de cada ano considerado. Particularmente no ano de 2008, quando se verifica um desaquecimento em razão da eclosão da mencionada crise financeira de 2008.



Gráfico 7. Comportamento por trimestre das unidades lançadas na Bahia (2003/2012)

Fonte: Núcleo Estatístico da Sinduscon, 2012 (www.sinduscon-ba.com.br).



Gráfico 8. Comportamento por trimestre das unidades vendidas na Bahia (2003/2012)

Fonte: Núcleo Estatístico da Sinduscon, 2012 (www.sinduscon-ba.com.br).

Salientamos que o uso dos indicadores fornecidos pelas principais associações empresariais do ramo imobiliário de construção civil justifica-se pela convergência dessas informações e pelo imbricamento das suas afiliadas no setor. Enquanto as empresas associadas à ADEMI dedicam-se ao segmento privado, as afiliadas ao sindicato da indústria da construção do estado da Bahia voltam-se, essencialmente, para as obras da habitação popular promovidas pelo Estado, bem como às de infraestrutura. Todavia, os agentes operadores desse mercado são afiliados a ambas as associações e atuam de forma monopolizada nos dois segmentos. Como, por exemplo, as construtoras Odebrecht, OAS,

Queiroz Galvão e Gafisa, que possuem empreendimentos que contemplam desde os segmentos de luxo (AAA) aos de habitação popular, voltados às classes C e D, financiados pelo PMCMV. Muitas vezes essas empresas valem-se de uma marca fantasia para desenvolver cada projeto, como o caso da Gafisa e sua submarca Tenda.

3.3.1 Mercado Segmentado de uma Estrutura Urbana Fragmentada

Outro fator responsável pela animação do mercado, integrante das medidas implantadas pelas reformas feitas pelo Governo Federal na área de financiamento imobiliário, foi a ampliação dos prazos para o financiamento. Esses passaram a variar entre 20 e 30 anos. Mas, se eles são aparentemente elásticos, também representam regras limitantes de acesso ao crédito, porque variam de acordo com o valor do financiamento. Portanto, são seletivos e induzem à produção de espaços esdrúxulos como o representado na Figura 27 abaixo, onde torres de prédios residenciais são erguidas numa paisagem dominada por habitações do tipo autoconstrução. Nessas áreas, seus ocupantes, em sua maioria, não estão qualificados às referidas linhas de crédito.

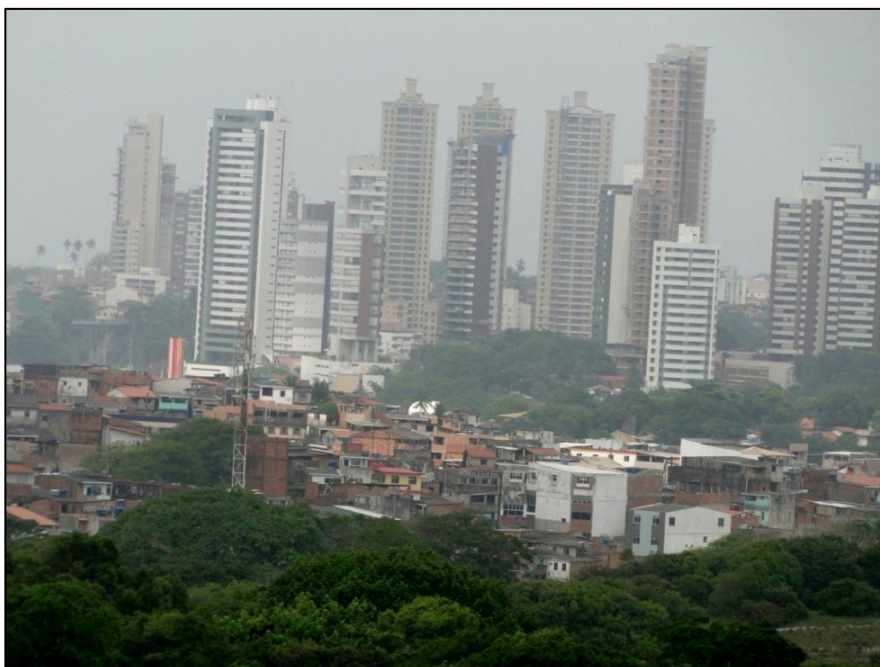


Figura 27. Vista do Horto Florestal a partir do Loteamento Vela Branca, mostrando a Santa Cruz. Salvador – BA, 10/12/ 2011.
Fonte: pesquisa de tese da autora.

Nessa composição, para os financiamentos adquiridos com recursos do FGTS (limitados a R\$100.000,00), os prazos estabelecidos são de 20 anos (240 meses), com taxas de

juros variando de 5,5% a 8,16% a.a +TR¹²², tendo como prestação média: R\$ 400,00. Já, para aqueles imóveis de valor acima de R\$ 100 mil, o prazo estabelecido foi de 30 anos (360 meses) e o financiamento tem como recursos o SBPE, na forma de cartas de crédito e com juros maiores, variando de 8,5% e 11% a.a +TR, em prestações médias de R\$ 1,4 mil (www.aratuonline.com.br; ADEMI, 2009). Só algum tempo depois, em 2012, esses limites seriam revistos e ampliados.

Essas cifras confirmam, mais uma vez, que os programas de estímulo ao mercado formal de habitação voltam-se, essencialmente, à classe média qualificada ao consumo e que o bem vendido, não é, em última análise, o imóvel, mas o crédito imobiliário. Isto transforma as transações imobiliárias em verdadeiras transferências de recursos entre agências financeiras (os bancos) e as empresas ligadas ao setor imobiliário - sejam elas construtoras, incorporadoras ou corretoras - com as garantias securitárias já abordadas.

Com base nos Gráficos 9 e 10, é possível verificar a prevalência da venda de imóveis acima de R\$ 125.000,00, que chega a totalizar 57% das negociações, com mais de 8000 unidades negociadas na cidade do Salvador em 2008. Outro destaque é quantidade de imóveis acima de R\$ 250.000,00 vendidos, pois estes representaram mais de ¼ das vendas.



Gráfico 9. Comercialização de imóveis em 2008 por faixa de preço: número de unidades e percentual

Elaboração: a autora, com base nos dados disponibilizados em CD-ROM, após palestra realizada no PPGAU/ UFBA, em 17/03/2009, pelo então presidente da ADEMI-Ba, Sr. Walter Barreto.

Fonte: ADEMI-BA, 2009

¹²² A Taxa Referencial, ou TR, foi instituída pela MP 294 de 31 de janeiro de 1991 e transformada em Lei 8.177 de 01 de março de 1991. De acordo com seu Art. 1º ela é: calculada a partir da remuneração mensal média líquida de impostos, dos depósitos a prazo fixo, captados nos bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos múltiplos com carteira comercial ou de investimentos, caixas econômicas, ou dos títulos públicos federais, estaduais e municipais, de acordo com metodologia a ser aprovada pelo Conselho Monetário Nacional. Ela tem como base as 10 maiores instituições financeiras do país pelo volume de depósitos (BRASIL, 1991).

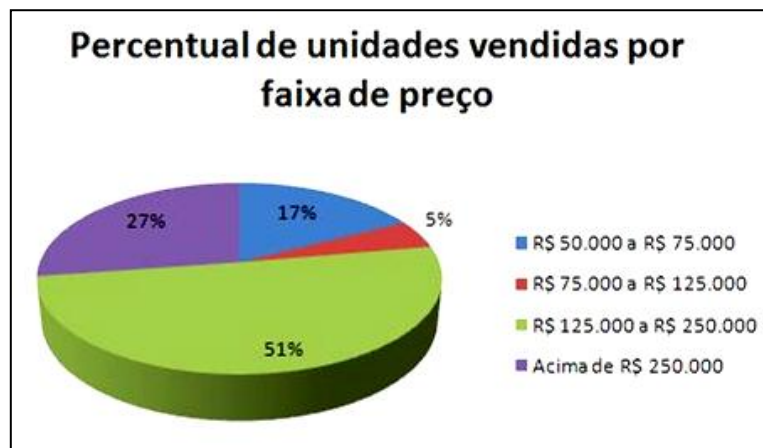


Gráfico 10. Comercialização de imóveis em 2008 por faixa de preço: número de unidades e percentual.

Elaboração: a autora, com base nos dados disponibilizados em CD-ROM, após palestra realizada no PPGAU/ UFBA, em 17/03/2009, pelo então presidente da ADEMI-Ba, Sr. Walter Barreto.

Fonte: ADEMI-BA, 2009.

Assim, em razão das regras de acesso ao crédito, inferimos que o público alvo preferencial desses empreendimentos é composto pelos estratos de renda mais alta, certamente acima de 3 SM. Nessa perspectiva, a maior parte da população não está qualificada para esse mercado, em razão da sua composição predominantemente de baixa renda. Com efeito, o que se observa é que não somente a capital baiana, como também toda sua região metropolitana se caracterizam pela pobreza da maioria da sua população e pela profunda desigualdade social do seu conjunto.

A cidade de Salvador não se diferencia das demais metrópoles brasileiras. Nesse aspecto, alguns autores entendem que a produção no nosso país de uma ordem socioeconômica desigual quanto à distribuição de renda e dos bens públicos é resultado do caráter patrimonialista e centralizador o Estado brasileiro. Permeado por relações clientelistas, pelo caráter restrito das políticas de seguridade social e pelo volume da pobreza e sua grandeza expressiva. Assim, as ações governamentais desempenham papel fundamental para consolidação ou eliminação de políticas públicas inclusivas ou excludentes (IVO, 2001).

Mesmo com a adoção de uma série de programas para alavancar a economia e diminuir a pobreza na última década, tais como o Bolsa Família, criado pela Lei 10.836/2004, que habilitaram uma considerável parcela da população ao consumo e ampliou a classe média, a desigualdade permanece no Brasil. E, de forma acentuada na capital baiana e sua região metropolitana que, segundo dados do PNUD (2006) e do IBGE (2007), permanece

profundamente desigual, caracterizada pela oposição entre localidades com excelentes indicadores de desenvolvimento humano e outras que formam aglomerados de exclusão.

Os dados revelam que A RMS como um todo apresentava, em 2004, um IDH geral de 0,791, um pouco menor que o conjunto nacional, que é de 0,792. Mas, também os mesmos organismos destacam que as disparidades internas são enormes, quando comparados os resultados por localidades. Assim, o levantamento do PNUD (2006) demonstra que a cidade abriga, de um lado, “localidades que têm um índice superior ao da Noruega (0,965 no ano de 2004)” e, do outro, locais com índices equivalentes ao do Tadjiquistão, na Ásia Central, (0,652); ao da África do Sul (0,653); da Guiné Equatorial (0,653) e da Guatemala (0,673).

Nesse sentido, traduzem o topo da lista de melhor IDH da cidade do Salvador as localidades, concentradas na RA VIII, do Itaipara (0,971), Caminho das Árvores-Iguatemi (0,968), Caminho das Árvores/Pituba-Rodoviária, Loteamento Aquarius (0,968) e, na RA V, Brotas-Santiago de Compostela (0,968). Enquanto o extremo oposto dessa realidade está representado por: Zona Rural-Areia Branca, CIA Aeroporto-Ceasa (0,652), RA V; Coutos-Fazenda Coutos, Felicidade (0,659), na RA XII, e Bairro da Paz/ Itapuã-Parque de Exposições (0,664), RA X.

Esses indicadores compõem anverso e verso da mesma realidade fragmentada da cidade, na qual coexistem espaços dotados de infraestruturas completas, no *melhor padrão*, além de paisagismo, tornando-os bucólicos; verdadeiras ilhas de serenidade, onde moram os segmentos de alta renda da população, no turbilhão da cidade. Confrontando-se com aqueles, nos quais sequer os bens de uso coletivo se materializaram, dando aos seus moradores uma cidadania incompleta, conforme pode ser verificado na Figura 28, que se segue, na qual se espelham as localidades Loteamento Aquarius e o Nordeste de Amaralina.

Essas realidades espelhadas, de fato refletem as contradições estruturais “[...] na forma desigual, segregada, precária e excludente, na construção do espaço urbano [...]” em que cerca de 60% da população habita em parcelamentos clandestinos (GORDILHO-SOUZA, 2111, p.379 e 383), ao mesmo tempo em que cresce o mercado imobiliário formal, voltado aos segmentos de alta renda.



Figura 28. Oposição – Loteamento Aquarius e Nordeste de Amaralina, Salvador – BA, 10/12/ 2011.
Fonte: pesquisa de tese da autora.

Também confirmam esse quadro desigual os levantamentos feitos pelo IBGE, na PNAD de 2006, apontando para uma profunda distância entre a população que compõe os 10% e os 40% mais pobres, comparados com os 10% mais ricos, na RMS. Para os dois primeiros grupos o rendimento médio mensal familiar per capita era de R\$ 59,93 e R\$ 137,32, enquanto para o grupo dos 10% mais ricos o rendimento era de R\$ 2.633,90, quando o salário mínimo valia R\$ 415,00. Isso significava: 0,17 e 0,39 SM para os mais pobres e 7,53 SM auferidos pelos mais ricos (IBGE, 2007). Outros estudos apontam para essa disparidade social que marca a metrópole quanto à sua distribuição de renda (BRITO, 2005; CARVALHO E PEREIRA, 2008; GORDILHO-SOUZA, 2008), mostrando que 67% da população recebe até 3 SM. Acima desse patamar apenas 33%; quando esse valor ultrapassa mais de 5 SM, o contingente cai para 5,4% (IBGE, 2007; CARVALHO, 2008).

Portanto, com base nesses dados é possível sustentar, que as unidades imobiliárias, lançadas, produzidas e comercializadas pelo mercado imobiliário formal são socialmente seletiva, voltadas para uma restrita minoria da população local, concentradas nas áreas da cidade de melhor infraestrutura e amenidades. Notadamente nos vetores de expansão urbana, voltados para a Borda Atlântica da cidade, orla e trechos do miolo, como na Pituba e ao longo da Av. Paralela, respectivamente. Neste sentido, o registro da construção do edifício *Costa España* (Figura 29), um empreendimento da OAS, na área do antigo Clube Espanhol, que anuncia a venda de apartamentos de 1, 2 e 3 quartos, variando de 58,83 a 267,04 m², cujo preço inicial é a partir de R\$ 509.552,99, conforma-se ao padrão acima descrito do tipo de imóvel, localização e público alvo.



Figura 29. Registro da construção do edifício Costa España, Salvador – BA, 10/12/ 2011.
Fonte: Pesquisa de tese da autora,

Na Figura 30 abaixo, encontramos um mapa, confeccionado por Carvalho e Pereira (2008), da localização dos lançamentos imobiliários nos últimos anos na cidade do Salvador. É interessante notar a concentração de lançamentos nas áreas que coincidem com os trechos de maior concentração de renda na cidade, distribuídos pelos autores em superior horizontal e superior verticalizado.

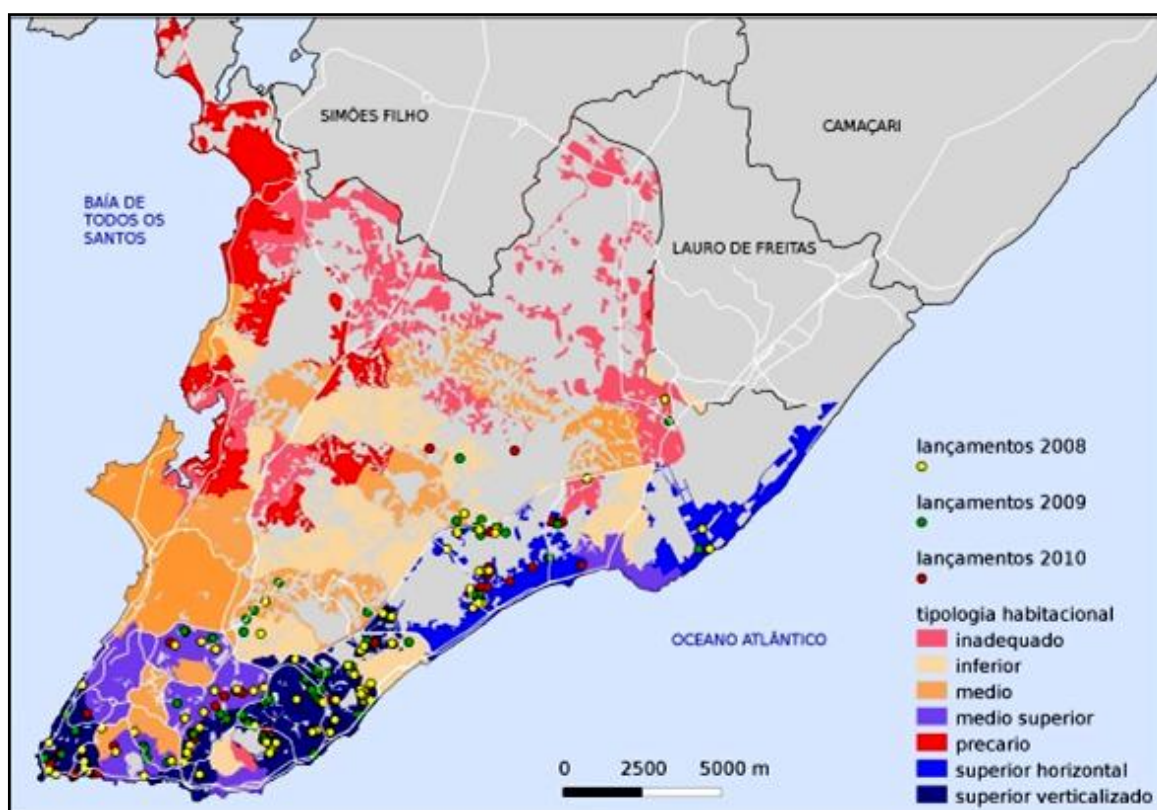


Figura 30. Tipologia Habitacional e Lançamentos Imobiliários Salvador, 2008-2010.

Fonte: Carvalho e Pereira, 2011 (não paginado)

(www.academia.edu/1275892/A_Cidade_como_Negócio).

3.3.2 A Cidade como Negócio, onde a natureza é mais uma mercadoria

A escolha do exemplo do edifício Costa España deu-se pela possibilidade que este oferece de ilustrar outra expressão de como a segregação espacial se expressa em Salvador. Para tanto, tomamos como base no conceito de enclave excludente, dado por Marcuse. Com base nesse conceito, verificamos que o referido edifício é mais uma edificação que cria espaços exclusivos na cidade, ao mesmo tempo em que restringe o direito da população à paisagem e seu livre acesso aos bens públicos: à praia, ferindo os direitos da coletividade ao

negar a cidade ao seu morador. Particularmente por se tratar de área de domínio da União (Brasil, 1988, Art. 20º, CF), conseqüentemente da sociedade como um todo.

Consideramos que essa construção é emblemática, ainda, na perspectiva da principal assertiva desta tese: a de observamos neste momento na cidade do Salvador um fenômeno de PEEU. Neste caso, entendemos que esta escassez deriva da condição de escassear, ou a “dar com escassez, não prodigalizar” e “fazer-se escasso; tornar-se diminuto; minguar, rarear” (FERREIRA, 1999, p.795), ao tornar privado e de acesso restrito um bem coletivo. Os dados até agora levantados neste estudo permitem ratificar a expressão consagrada por diversos autores, a exemplo de Botelho (2008); Carvalho; Pereira (2011) e Henrique (2011), de que realmente a cidade é um negócio. E neste momento o que se observa é que Salvador é um grande negócio que se materializa na indissociável produção espacial e acumulação do capital.

Essa concepção mercadológica se contrapõe à de Lefebvre (1991), que defende uma visão da cidade como obra e não como produto, posto que a obra possui valor de uso para os seus habitantes, enquanto o produto, por sua vez, possui valor de troca para seus comerciantes, segmentando o espaço numa rede de vendedores e compradores.

Assim como Lefebvre, entendemos que é na cidade como negócio, onde seus produtos são ofertados a um público restrito, em um cenário de grande competição, que até mesmo seus bens intangíveis passam a integrar o acervo dos agentes operadores do mercado imobiliário; potencializando a renda fundiária e apropriação de mais valia espacial. Com isso, até mesmo a paisagem tem sido cada vez mais incorporada como mais um item posto à venda, na forma como tratou o geógrafo Wendel Henrique (2011) sobre a apropriação e mercantilização da natureza pelo mercado imobiliário em Salvador.

Em seus estudos, Henrique (2011) fez um levantamento do mercado imobiliário recente na cidade do Salvador e na sua região metropolitana, abrangendo o período de 2006 a 2010, recorte que engloba o limite desta tese. Nele, o geógrafo além de abordar os dados volumétricos do setor, seu crescimento e, inclusive, sua associação com os segmentos políticos partidários da cidade (já citados), também se dedicou a analisar apropriação real e simbólica da natureza como mais um atributo agregado à mercadoria bem imobiliário.

Nesse sentido, esposamos as ideias do referido autor sobre a retificação e comercialização da natureza em que “os objetos e as ideias vinculam-se às atividades

financeiras e acabam por impregnar os empreendimentos imobiliários com valor exclusivo em função da raridade da natureza, especialmente nas áreas verdes da cidade” (Henrique, 2011, p.64). A essa constatação somamos as análises sobre renda fundiária, no caso, a urbana.

Contudo, antes de avançarmos neste campo de análise, devemos primeiro resgatar o conceito de mercadoria apresentado por Marx, pois segundo ele, a “[...] mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia” (grifo nosso). Ele segue, citando Nicholas Barbon, e afirma que, “[...] desejo envolve necessidade; é o apetite do espírito e tão natural como a fome para o corpo... A maioria (das coisas) tem valor porque satisfaz a necessidade do espírito (grifo nosso)” (apud MARX, 1985, p.41-42). Assim, é na criação de bens simbólicos como status; exclusividade; bucolismo (paisagem); tranquilidade e paz (segurança) que a natureza, simbólica e real, ganha valor de troca e torna-se mercadoria para o mercado imobiliário.

Portanto, justamente por tratar-se de um bem fixo e irreproduzível no espaço — que satisfaz além das necessidades concretas por moradia, também preenche as do espírito, criteriosamente estimuladas pela publicidade —, essa mercadoria natureza irá gerar renda fundiária. Tanto do tipo diferencial (RD), pelo lucro suplementar que produz em razão das suas condições diferenciadas de localidade, quanto do tipo monopólio (RM), definida em razão dos preços de monopólio, pelos quais o comprador estará disposto a pagar o valor cobrado, sobretudo por se tratar de um bem “exclusivo”, que lhe agrega status.

É nesse momento que os agentes operadores do mercado imobiliário lançam mão daquilo que, conforme já salientamos neste estudo, Lefebvre chamou, e vale repetir, de: “urbanismo dos promotores de venda” (1991, p. 25), que concretiza a sociedade de consumo dirigido, ao construir a cidade renovada, centros privilegiados, onde a realização da felicidade faz parte de uma estratégia de imposição ideológica. Nela o cotidiano apresentado assemelha-se com um sonho, uma fantasia possível. Tal como disposto na imagem abaixo, que mostra uma compilação de chamadas de importantes empreendimentos, voltados ao público de alta renda, seja de alguns moradores da cidade, seja de investidores remotos. Esses produtos são realizados por grandes construtoras e incorporadoras, que atuam tanto em escala local e nacional, a saber: Cyrela/Andrade Mendonça, Eu luz/JHSF e OAS/Alphaville, respectivamente. São produtos apresentados como exclusivos, trazendo como diferenciais aos oferecidos pelos concorrentes: conforto, lazer, localização privilegiada, (re) integração com a

natureza, prazer estético e, o mais importante, felicidade. Mas, ao alcance apenas dos que podem pagar. Como no anúncio estampando na imagem abaixo (Figura 31).



Figura 31. Le Parc, Horto Bela Vista e AlphaVille II. Salvador – BA, 10/12/ 2011.

Fonte: Pesquisa se tese da autora

Contraditoriamente, nesse segmento, em que a natureza é um atributo que confere valor às mercadorias, pratica-se a negação da mesma na sua forma original (vide Figura 32 abaixo), fazendo com que esta dê lugar à sua versão domesticada, retificada, controlada e conveniente aos padrões impostos pelo mercado, sob a forma de paisagismo. Todavia, os custos dessas ações à sociedade e ao meio são consideráveis, pois provocam fortes impactos ambientais (muitas vezes em áreas de preservação permanente). Como por exemplo: remoção de espécies nativas, grande movimentação de solo, aterramento de cursos d'água, e perenização de lagoas.



Figura 32. Localidade e canteiro de obras do Greenville, Salvador – BA, 10/12/ 2011.

Fonte: Pesquisa se tese da autora

Tais ações afetam o ciclo hidrológico, a circulação atmosférica, o clima urbano, e a biodiversidade local; promovem: impactos de trânsito e de vizinhança; estimulam a elevação do preço da terra no seu entorno e apropriam-se de mais-valia fundiária urbana, em razão de uma suposta localização exclusiva (fatores locacionais de aglomeração). Esta última um dado relativo, pois, como já salientamos, a localização também é criada em função da densidade técnica e social imobilizada no local.

Tudo isso, para dar lugar a espaços cenográficos, mas de alta rentabilidade. Como os prometidos para os edifícios do loteamento Greenville, localizado em Patamares (RA XI), no qual é vendido como um “novo conceito de bairro” do tipo: ambientalmente correto, seguro e rentável aos seus investidores e, mais uma vez, de localização privilegiada. Um empreendimento realizado pela construtora PDG/AGRE, que também atua no segmento de habitação popular com obras no PMCMV.

A análise desses casos de construção de espaços exclusivos e de natureza reificada leva-nos à reflexão sobre qual é o espaço do cidadão nessa sociedade distorcida de privilégios criada pelo mercado imobiliário? A resposta, num primeiro momento, é a formação de cidadania segmentada, em que o espaço banal (de todos) é consumido pelo relativo (de alguns), com a formação *clusters* e de enclaves urbanos. Nos quais a PEEU é uma das estratégias recorridas, a fim de assegurar a apropriação privada de MVFU. Mas, como adverte Marcuse (2004), é papel do Estado assegurar políticas de combate à segregação espacial e não de promovê-las ou incentivá-las.

Portanto, é sobre o papel do Estado e a regulação recente na atual expansão imobiliária da cidade que passaremos a discorrer a seguir, levando em consideração o uso dos instrumentos urbanísticos da Transferência do Direito de Construir (TRANSCON) e Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), seja na sua função de mecanismos de recuperação de mais-valias, uso para o qual foram concebidos, seja na apropriação destes como mais uma estratégia encontrada pelo capital imobiliário para sua plena realização, potencializado com a aprovação do PDDU/2008 como veremos a seguir.

Existem em Salvador alguns fazendeiros-do-ar com milhares de alqueires de terras chamados de transcon.

Paulo Ormino de Azevedo, 2013.

4 DO TRANSCON À INSTITUIÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E O RETORNO DO TRANSCON EM SALVADOR

Na cidade do Salvador o principal instrumento de política urbana é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Atualmente regido pela Lei 7.400/2008, que segue os preceitos da Constituição Federal (CF) e do Estatuto da Cidade (EC), sobretudo ao regular o uso da propriedade urbana. Nesse sentido, o PDDU/2008 estabelece, na sua seção IV, Arts.255 ao 265, mecanismos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas (MVFU) quando estas são originadas de investimentos do Poder Público (SALVADOR, 2007). Aqui nos referimos, principalmente, aos instrumentos jurídico-urbanísticos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), também considerado como solo criado, e a Transferência do Direito de Construir (TRANSCON).

Esses instrumentos, que, por um lado, representam avanços na regulação territorial urbana, por modificarem as formas de relacionamento entre o Estado e os agentes do mercado imobiliário; por outro lado, têm sido transformados em poderosas ferramentas de produção e apropriação das mais-valias extraordinárias na cidade, particularmente a TRANSCON, devido às formas de usos e abusos que lhes são dadas.

À OODC e à TRANSCON somam-se também outros dispositivos legais utilizados para regular o uso da propriedade urbana, tanto de caráter tributário e financeiro, quanto jurídicos e políticos, como por exemplo, o IPTU¹²³; os incentivos e benefícios fiscais e financeiros; o parcelamento, edificação ou utilização compulsória e a desapropriação. Assim, esse conjunto de ferramentas jurídicas, entre outras, traduz o caráter regulador da política do espaço urbano brasileiro, sobretudo após a promulgação da CF de 1988, que vêm sendo aplicados à cidade.

¹²³ - Particularmente o Imposto Predial e Territorial Urbano sob a forma progressiva no tempo.

Pode-se notar nessa legislação produzida expressiva preocupação, ao menos formalmente, de não deixar que o poder econômico prevaleça sobre os interesses da coletividade. Visa-se assegurar “a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, tal como prescreve o Art.170 da CF (Brasil, 1988) e, ainda, busca-se a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, como instrui o EC, Art.2º, IX (Brasil, 2001).

Nesse sentido, este capítulo de tese apresenta uma análise do uso corrente dos instrumentos da OODC e da TRANSCON na cidade de Salvador, pois acreditamos ser necessário somar esta discussão às já empreendidas sobre renda fundiária, para compreendermos, de forma mais ampla, os resultados da produção de escassez do espaço urbano (PEEU), *i.e.* a apropriação privada das MVFU. Entendemos que as transações que envolvem esses instrumentos expressam diversas dimensões dos conflitos de interesses na apropriação do espaço urbano nessa cidade; sendo alguns deles revelados a partir do questionamento dos fatores que levam tal área, e não outra, a ter um valor maior ou menor.

Percebemos que tal comportamento de variação do valor do solo deve-se ao fato de deste encarnar valores, na medida em que materializam a mesma substancia social: o trabalho humano e a quantidade desse empregado no solo urbano. Assim, reiteramos que a renda fundiária é a expressão da mais-valia produzida pelo capital aplicado anteriormente ao solo, na forma de trabalho morto, e apropriada pelos proprietários, incorporadores e demais agentes do mercado imobiliário. E, quando esse investimento de capital é feito pelo poder público, materializando trabalho social, a legislação brasileira impõe sua recuperação.

Mas, apesar de estar juridicamente pacificado esse entendimento e obrigação, que representa a materialização das conquistas dos movimentos sociais pela reforma urbana e pelo direito à cidade, que remontam à década de 1960 e 1970, bem como o amadurecimento e correção de experiências reguladoras pioneiras aplicadas em diferentes Municípios brasileiros¹²⁴ (CYMBALISTA [et al], 2007; FURTADO [et al], 2007; FURTADO & SMOLKA, 2008), na prática, na cidade do Salvador, verificam-se outras teorias. Particularmente aquelas de caráter mais liberal na condução do ordenamento do uso e

¹²⁴ Chamado por Cymbalista (2007) de “uso perverso da venda de potencial construtivo”, quando as operações de venda do potencial construtivo são feitas desvinculadas de propostas urbanísticas, como no caso das operações interligadas de São Paulo, nos anos de 1980, que, segundo Fix (2001, apud, CYMBALISTA, 2007) aprofundaram as desigualdades intra-territoriais naquela cidade. Visão também sustentada por Ferreira (2002).

ocupação do solo e das edificações urbanas, seja na perspectiva do planejamento urbanístico, seja na política fiscal, privilegiando, sobremaneira, segmentos privados.

Assim, diante da constatação dessa situação dual, de descompasso entre regulação e práticas políticas e sociais, faz-se necessário que investiguemos, de forma sistematizada, esses instrumentos jurídicos urbanísticos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas aplicados na capital baiana e como se dá a sua utilização e/ou apropriação. Com isso, buscamos esclarecer se existe a prevalência de um (TRANSCON) sobre outro (OODC) e verificar se esses instrumentos competem na sua aplicação, ou se são complementares na regulação municipal. Todavia, respeitando os limites desta tese, destacamos que não pretende fazer um ensaio jurídico nesta secção do trabalho, mas somente resgatarmos, sumariamente, os princípios do direito de propriedade e o do direito de construir, seguido da apresentação da genealogia dos referidos instrumentos urbanísticos no Brasil e na cidade do Salvador.

4.1 REGULÇÃO DE TRANSCON E OUTORGA ONEROSA

Após anos de indefinição sobre o que viria a ser função social da propriedade urbana no Brasil, a Constituição Federal de 1988 vem representar um divisor de águas na política urbana brasileira¹²⁵, pois a instituiu formalmente e definiu seus objetivos. Dentre eles destaca-se o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988 Art. 182). Esta Carta Magna definiu o plano diretor como instrumento promotor básico dessa função; além de delinear suas características fundamentais.

Na Constituição, também ficou definido que o Município é um ente federativo, indissolúvelmente ligado à União e ao Estado (CF, Art.1º, 18, 29, 30 e 34), sendo, contudo, autônomo nos termos dessa Lei. Portanto, foi outorgado, pela Federação, ao Município a atribuição de legislar sobre os assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e a estadual, naquilo que couber, e promover o adequado ordenamento territorial. Mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, Art.30, I,

¹²⁵ Seu texto traduz parte das demandas dos movimentos sociais por reformas estruturais na sociedade brasileira nos anos de 1960, incluindo a questão fundiária. Remontando as propostas de 1963 do Instituto dos Arquitetos do Brasil para a implantação da Reforma Urbana.

II e VIII). Esse ente municipal também está obrigado a promover e a proteger o patrimônio histórico-cultural local (CF, Art.30, IX).

Portanto, ficou estabelecida tanto a autonomia do Município, quanto o seu papel de promover uma política urbana; sobretudo nos termos da regulamentação dada em 2001 pelo EC. Essa Lei estabelece, logo no seu Art. 1º, no Parágrafo único, as normas de ordem pública e o interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, do bem estar dos seus cidadãos e do equilíbrio ambiental. Portanto, fica ratificado papel do Poder Municipal como agente de planejamento e suas obrigações sociais.

Entretanto, o exame dos instrumentos de ordenamento urbanísticos produzidos nos últimos anos na cidade do Salvador, seus processos de elaboração e formas de aplicações, indica que eles não estão em conformidade com os preceitos definidos na esfera Federal. Algo que fere o princípio da hierarquia das leis, tornando-os passíveis de nulidade. Nesse sentido, as duas últimas edições do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), a de 2004 e de 2008, se caracterizam por favorecerem, significativamente, ao mercado imobiliário em sua expansão recente. Ainda que, a última versão (Lei 7.400/2008) apresente capítulos que se traduzem em avanços nas políticas sociais, nota-se que a dualidade lhe é um traço distintivo.

A tese de que os instrumentos regulatórios de desenvolvimento urbano favorecem, em alguma medida, aos segmentos do mercado, é defendida por analistas como Sampaio (2011), sobretudo, quando este compara a atual fase do planejamento urbano em Salvador-Ba com o período de profícua produção e aplicação de planos na cidade. Neste sentido, os estudos desse autor sobre as experiências do EPUCS, concebido na década de 1940 e aplicado nos anos de 1960 e, posteriormente, do PLANDURB e do EUST, ao longo dos anos de 1970, iluminam nossa compreensão sobre as questões urbanas na capital baiana. Vale ressaltar que, esse último plano se constituía no Estudo de Uso do Solo e de Transporte para a RMS, encerrado em 1979, resultando na edição da Lei nº3.377 de 23 de julho de 1984, a LOUOS/1984¹²⁶.

Diante deste quadro, Sampaio afirma que, contemporaneamente, não há planejamento em Salvador. Segundo ele, esta cidade se encontra em uma “(má) fase” caracterizada pelo

¹²⁶ A LOUOS de 1984 permaneceu por 20 anos como o principal instrumento balizador da política urbana da cidade. Nela estavam definidos os usos permitidos, o zoneamento e, sobretudo, os coeficientes de aproveitamento básico e máximo (CAB e CAM) para cada localidade da cidade. Estes foram concebidos à luz de detalhados estudo prévios.

fenômeno do “não-planejamento”, ou do “planejamento a posteriori¹²⁷” (SAMPAIO, 2001, p.329). Para o referido autor, essa é uma das explicações para a força dos lobbies de segmentos específicos para modelar a legislação urbana, em conformidade com seus interesses; a despeito das determinações das leis superiores.

Apesar da relevância dos argumentos apresentados por Sampaio (2011) e esposado por outros autores, consideramos aqui as correntes de interpretação, ancoradas no pensamento neo-marxista, que defendem uma visão do planejamento como eficaz ferramenta normativa de apropriação do espaço urbano pelo capital. Nesse sentido, Milton Santos (2007), em artigo escrito em 1978, já chamava à atenção para o fato de que o planejamento, tal como é tradicionalmente aplicado, desde os anos de 1940, constitui-se num instrumento do capital.

O planejamento seria, na visão do geógrafo baiano, sublinhando as palavras do presidente norte-americano Herry Truman, “[...] a criação de condições pelas quais investimentos de capital se tornem frutíferos; investimentos de capital privado paralelamente aos de organismos internacionais tais como o Banco Mundial; [...]” (TRUMAN, 1949 apud SANTOS, 2007, p.17). Dessa forma, o nosso entendimento, alicerçado nas explicações de Santos, é que esse padrão norteou os diversos tipos de planejamento aplicados à cidade do Salvador; cada um priorizando os interesses do capital conforme as demandas da sua época.

Laureados planos como o EPUCS, PLANDURB e o EUST — que foram concebidos, gestados e implantados quando o Brasil estava sob regimes autoritários e sem espaço para o debate social, como Estado Novo (1937-1945) e Governo Militar (1964-1985), respectivamente — viabilizaram o aprofundamento das relações do capital no espaço da cidade e de sua região metropolitana. Eles sustentavam-se na ideologia do progresso, pregando a necessidade de superação de uma realidade arcaica, insalubre e decadente, para abrir espaço para outra: moderna, eficiente e avançada.

Esses planos contribuíram, assim, para o aprofundamento das desigualdades e criaram as condições que resultaram no colapso da mobilidade em Salvador, entre outros impactos. Foram esses planos que deram base ou instruíram as ações voltadas ao zoneamento segmentado (higienista e segregador) e à expansão da malha rodoviária, baseada no modal automóvel individual, que atendia uma política rodoviarista a serviço dos interesses das

¹²⁷ Conceituado por Sampaio como o produto de uma onda neoliberal que, no Brasil e na Bahia, abriga um pós-modernismo tardio, que se rebete no urbanismo e na arquitetura. O processo vem se alimentando, sobretudo, através do desmonte das normas, com forte interferência do setor imobiliário na defesa de seus interesses imediatos; [...] (SAMPAIO, 2011, p. 329).

transnacionais do setor automobilístico e petrolífero que se instalavam no país, que sequer projetou a expansão dessa frota, ou a possibilidade de implantação de modais de transporte de massa.

Ademais, os planos de desenvolvimento urbano implantados na capital baiana balizaram a orientação dos vetores de expansão do espaço da cidade e seu entorno. As ações de políticas públicas de gestão do espaço urbano contribuíram, de um lado, para promover a decadência do Centro Antigo e o confinamento das classes pobres em áreas de risco, e, de outro lado, para à implantação de sub-centros regionais metropolitanos, para atender a expansão do capital industrial, que então se encontravam remotamente localizados nas centralidades do sudeste do país e alhures. Nos casos da RLAM, do CIA e do COPEC, observa-se que essa empresas têm contribuído na composição do PIB do estado. No entanto, desde a implantação destas até os dias atuais, o produto gerado de pouco tem adiantado para retirar da pobreza grande parte população de Salvador e da sua Região Metropolitana. Só em Salvador, 336.132 mil famílias estão cadastradas no Programa Bolsa Família do governo federal e existem cerca de 141 mil famílias em situação insalubre na RMS (www.mds.gov.br; A TARDE, 15/09/2010).

É certo, porém, que as intervenções espaciais originadas dos referidos planos deram à capital baiana, para o bem ou para o mal, as bases da sua atual configuração espacial. Mas, não se pode afirmar que estas estavam voltadas para o seu morador pobre, a maioria da população, ao contrário: contribuíram para a produção de escassez do espaço urbano (PEEU). O que não os diferencia, portanto, do planejamento mais contemporâneo, ou as últimas versões do PDDU. A não ser pelo modo de regulação¹²⁸ vigente em cada época.

No momento em que foram concebidos e aplicados o EPUCS e depois o PLANDURB, juntamente com o EUST, prevalecia o modo de regulação estatal do tipo fordista, na sua versão periférica. O Estado era, portanto, o principal agente da materialização espacial do capital; velando seus interesses com o uso de um discurso apaziguador de promoção do desenvolvimento, próprio da política do Estado de Bem Estar Social incompleto.

¹²⁸ A conceituação de modo de regulação aqui adotada é aquela que se refere a qualquer “conjunto de procedimentos e comportamentos, individuais e coletivos, que tem a tripla propriedade de: reproduzir as relações sociais fundamentais mediante a conjugação de formas institucionais historicamente determinadas; sustentar e dirigir o regime de acumulação em vigor; assegurar a contabilidade dinâmica de um conjunto de soluções descentralizadas, sem que seja necessária a interiorização pelos atores econômicos dos princípios do ajustamento do conjunto do sistema” (BENKO, 1996, p. 243).

Os planos diretores da década de 2000, por sua vez, foram realizados em pleno período neoliberal, momento de grande enaltecimento da crença do Estado mínimo, da eficiência das intervenções e parcerias público privadas, autonomização das esferas sociais e do empreendedorismo. O que lhes deu feições mais agressivas e mercadológicas na regulação espacial e permitiu flexibilizar normas já existentes e criar mecanismos jurídicos que resultaram em situações de explícita apropriação de MVFU. Como no caso das brechas legais de alterar gabaritos em áreas valorizadas, por intermédio do uso de TRANSCON. Este processo desenvolve-se capitaneado pelos agentes do mercado imobiliário, que atualmente encontra-se em franca expansão na cidade.

Vale lembrar que, a TRANSCON e a OODC são instrumentos jurídicos urbanísticos originalmente concebidos para regular o uso da propriedade privada do solo urbano. Feitos para, de um lado, assegurar aos proprietários o gozo dos seus direitos e, por outro lado, garantir que esse direito não venha prejudicar os interesses e patrimônio coletivos, além de recuperara as MVFU, quando resultam de investimento público (Brasil, 2001, Art.2º,XI) .

4.1.1 Entre o direito de propriedade e o direito de construir

A discussão da preservação do patrimônio público e da recuperação das MVFU, razões da criação da TRANSCON e da OODC, está atrelada ao debate sobre os direitos de propriedade e o de construir. Salientamos que, na legislação brasileira o uso da propriedade é limitado pelo princípio da função social ao qual deve subordinar-se. E, especificamente, quanto ao direito sobre a propriedade fundiária, rural ou urbana, a legislação define que este está dissociado do direito de construir. Sendo que esse último, por se constituir um valor em si mesmo, pode aumentar ou subtrair o valor final da propriedade (ROLNIK, 2002)¹²⁹. Nessa perspectiva, destacamos que a propriedade privada, sobretudo a urbana, é um estatuto que caracteriza a regulação da propriedade de terras na forma de direito-dever, pela sua obrigatoriedade de cumprir função social.

Contudo, a repetição desse fundamento legal de obrigatoriedade de considerar a função social da propriedade, por diversos segmentos da sociedade (agentes públicos, técnicos, movimentos sociais e operadores do Direito), não torna seu entendimento menos

¹²⁹ Essa é uma das sustentações do caráter *sui generis* da mercadoria terra, justamente por ela se constituir em um valor que se valoriza.

complexo, controverso e livre das críticas — sobretudo, na adoção dos instrumentos jurídicos urbanísticos — pois, em sua essência residem certas dubiedades conceituais. Por princípio, o direito de propriedade constitui propriedade plena, de domínio absoluto do seu proprietário, conferindo-lhe o poder de praticar sobre a coisa, permanentemente, todos os atos que lhe aprouver (BOBBIO, 1995; GUERRA, 1996). E, especificamente sobre o bem solo urbano, o entendimento sobre ele é dado pelo Art.79 do Código Civil (CC) de 2002, reconhecendo-o como bem imóvel, um bem considerado em si mesmo, compreendendo o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente (Brasil, 2002). Nessa perspectiva, o direito de construir é inerente ao direito de propriedade do solo. Por outro lado, quando examinamos a Carta Magna, vê-se a face dual deste conceito sobre a natureza da propriedade privada do solo, quando também se afirma que seu direito de uso é limitado pelas considerações sobre a função social do solo urbano.

Dessa forma, de acordo com FURTADO [et al.] (2007), o ponto crítico para o entendimento desta questão é a restrição ao pleno gozo da propriedade privada, seja forma do solo urbano, do solo criado e dos seus instrumentos reguladores. As críticas, de cunho liberal, ressentem-se, justamente, da excessiva interferência do Estado no funcionamento do mercado imobiliário e à alegada ocorrência de bitributação, oriunda da aplicação dos instrumentos e ao conseqüente incremento no preço final dos imóveis, quando ofertados no mercado. Entretanto, esses últimos argumentos são considerados como frágeis e de base ideológica, mais do que lógica por Furtado e Smolka (2008), pois não se sustentam teoricamente¹³⁰.

Diante dessas constatações, percebemos que o principal argumento contrário à regulação sobre o uso pleno da propriedade urbana reside na concepção de que a limitação do direito de construir cerceia o proprietário (do solo) do direito real, conforme previsto o Art.1.228 do CC que estabelece que, “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002). Nessa perspectiva, a limitação do direito de construir limitaria as manifestações essenciais à propriedade: o uso, o gozo e a disponibilidade da coisa, ferindo o direito pleno da superfície do terreno de sua propriedade. Isto é: o bem dispor do solo, que abrange o espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício (BRASIL, 2002).

¹³⁰ Furtado e Smolka (2008) oferecem significativos argumentos que rebatem esses questionamentos sobre a aplicação de OODC e TRANSCON, afirmando que: as imposições (acréscimos) à terra recaem sobre o proprietário, os instrumentos buscam neutralizar as externalidades no mercado imobiliário, não há previsão de bi-tributação na aplicação do instrumento, particularmente por se tratar de taxa.

Mas, como já mencionado no capítulo 1 desta tese, a regulação das limitações impostas a propriedades privada no Brasil remontam aos legados do Código Civil Francês do início do século XIX, o Código Napoleônico, e suas diretrizes sobre o “direito de dispor das coisas de forma absoluta, desde que não se faça delas um uso proibido pelas leis (grifo nosso)” (BOBBIO, 1995, p.1034), resguardando a possibilidade de desapropriação e submetendo-as ao interesse público. A essa concepção também foram incorporadas as orientações da Constituição da Alemanha de 1919, conhecida como Constituição de Weimar, que instruía que a propriedade obriga e seu uso e exercício deve, ao mesmo tempo, representar uma função no interesse social (BOBBIO, 1995).

Assim, em território nacional, essas concepções foram sendo incorporadas às sucessivas regulações, até desaguar no ordenamento jurídico contemporâneo, consolidado pelas diretrizes dadas na CF (1988), no EC (2001) e no CC (2002). Vale salientar, que este último, por ser mais recente, poderia anular os efeitos do EC; contudo, ratifica-o, e prevê, no Art.1.228, § 3º, que “o proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social [...]” (BRASIL, 2002).

Apesar do imperativo do cumprimento da função social da propriedade (neste caso, a urbana), definido pelos principais diplomas normativos brasileiros, o direito real do proprietário não é destituído. Ele passa a ser regulado pelas limitações urbanísticas que buscam proteger a coletividade. Com isso, as limitações impostas pelo Estado, oriundas da política urbana, sejam positivas (fazer), negativas (não fazer) ou permissivas (deixar fazer) (GUERRA, 1996), restringem o uso da propriedade, evitando que o proprietário ocupe o terreno da forma que desejar. Tais restrições, contudo, não lhe destitui a substância. Sendo a transferência do direito de construir, juntamente com outorga onerosa (do solo criado), os instrumentos garantidores desse direito-dever e a sua forma de pagamento, respectivamente.

Destacamos que o instrumento jurídico-urbanístico do solo criado surge da concepção que se desenvolve com a possibilidade de criação de área horizontal, mediante a sua construção *sobre ou sob* o solo natural. Ele é o resultado da criação de áreas adicionais, utilizáveis não apoiadas diretamente sobre o solo natural (SILVA apud GUERRA, 1996). Portanto, o solo criado é uma concessão de direito outorgado pelo Estado, na esfera municipal, mediante contrapartida. É nesse sentido que o Estado, ao regular o direito de construir e instituir o solo criado – que é uma combinação de espaço privado e público

(GRAU, 1991, apud GUERRA, 1996) – assegura ao proprietário o exercício dos seus direitos ao tempo em que cumpre a função social prevista.

Tal exercício se dará mediante pagamento de compensação financeira para o Município, por outorga onerosa, ou, de outra forma, lhe será assegurado fazê-lo em outra localidade. Sob a forma de uma portabilidade de direito, transferindo-o para outro local ou alienando-o livremente no mercado na forma de um título mobiliário. Em Salvador, esses títulos chegam a ser chamado, por seus operadores, de moeda (A Tarde, 11/04/2013), mas de uma categoria bastante peculiar: a TRANSCON.

4.1.2 Breve genealogia dos instrumentos urbanísticos OODC e TRANSCON

A literatura especializada indica que a criação de instrumentos de recuperação pelo Estado de mais-valias fundiárias urbanas remonta ao início do século XX tanto no Brasil, quanto em outros países. Segundo Furtado e Smolka (2008), na América Latina mecanismos semelhantes a esses aparecem desde os anos de 1920, 1930 e 1940, em países como Chile, Colômbia, Brasil e Venezuela, sob denominações como: *Impuesto a las plusvalías*, *Contribución de valorización*, Contribuição de melhoria e *Ley de Expropiación*. Mas, apenas na segunda metade do século XX que tais mecanismos se consolidaram.

De acordo com outros estudos (GUERRA, 1996; ROLNIK, 2002; CYMBALISTA, 2007; FURTADO E SMOLKA, 2008; e AZEVEDO, 2010), os estatutos OODC e TRANSCON, adotados no Brasil contemporaneamente, foram inspirados nos modelos estadunidenses e europeus, respectivamente. Como, por exemplo, no caso americano, o *Development Righth Transfer* (1973) e o *Space Adrift*¹³¹; no francês, o *Plafond Legal Densite* (1975)¹³². Já na experiência italiana, as regulações sobre o uso do solo, com a edição da Lei 10 de 1977, sustentavam o princípio de inedificabilidade do terreno e separou, conceitualmente, o direito de construir do de propriedade. Todos esses instrumentos foram criados para regular a especulação imobiliária, proteger o patrimônio artístico, histórico e ambiental das cidades, capitalizar as prefeituras, mitigando os efeitos das deseconomias e assegurar aos proprietários de imóveis, nas áreas definidas para a aplicação de tal regulação, a manutenção do valor sobre os terrenos e o direito de dispor destes.

¹³¹ - Espaço flutuante.

¹³² - Teto de densidade legal.

No Brasil, apenas com promulgação do EC no início da década passada (Lei 10.257/2001), a Outorga Onerosa é instituída como instrumento jurídico de política urbana nacional, definido pelo Art. 4º dessa Lei, na forma de um instituto jurídico e político, disciplinando o conceito de solo criado. Todavia, suas bases já estavam lançadas desde década de 1960 e sua aplicação, mesmo que com outras nomenclaturas¹³³, é identificada desde os anos de 1980. A TRANSCON, por sua vez, foi inicialmente adotado pela prefeitura de São Paulo, em 1984, com a edição da Lei nº 9.725/84 (FURTADO, 2007), sendo posteriormente incorporado em diversos municípios brasileiros, inclusive em Salvador.

As referidas bases jurídicas sobre para regulação do uso solo brasileiro emergiram a partir das sugestões concebidas no Congresso sobre o Solo Criado, realizado em dezembro 1976, na cidade de Embu-SP, cujo documento síntese, marco nas discussões, é amplamente delineado na *Carta do Embu* (FURTADO, 2007). Dessa Carta foram retiradas as propostas apresentadas no anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977 e enviadas ao Congresso Nacional pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR). Todavia, tais instruções foram deixadas de lado pelo Governo Federal sob o argumento de inconstitucionalidade quanto às questões sobre os direitos de propriedades (ROLNIK, 2002). Somente alguns anos depois, esta tese retornaria à arena federal (em 1983), sob a forma do PL nº 775 enviado pelo Poder Executivo.

Esse texto definia as normas de ocupação do solo urbano; caracterizava a função social da propriedade urbana, fixava as diretrizes, instrumentos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários; ditava as normas para a regularização fundiária de áreas urbanas; criava o direito de preempção (preferência) e o direito de superfície em relação aos terrenos urbanos. O avanço dessas discussões resultou no capítulo de Política Urbana da CF de 1988, legitimando sua aplicação, já em curso em diversas cidades brasileiras desde então, e dando-lhes caráter de constitucionalidade, sobretudo depois do EC, em 2001 (FURTADO, 2008).

É importante ressaltar que formalmente o uso da OODC e da TRANSCON contemplam os objetivos de preservação e controle das densidades e, ainda, buscam viabilizar a obtenção de recursos para materialização de equipamentos coletivos, além de assegurar e regular a separação do direito de construir. Com efeito, o que se espera é que essas metas evitassem que

¹³³ Além da denominação “Solo Criado” também estão encontram-se os nomes: Licença Onerosa; Contrapartida; Contraprestação; Alteração do Índice e Alteração do Uso; Outorga Onerosa da Construção, entre outros, inclusive a expressão de ruptura do conceito original, pelo seu caráter arrecadador, com as “operações interligadas” (ROLNIK, 2002; FURTADO [et al.], 2008; ALMEIDA e MONTE-MOR, 2010).

o uso indiscriminado do espaço, sobrecarregando toda infraestrutura disponível (localizada), contribuiu para promover situações de injustiça social.

Supõe-se que, com a ausência da regulação, fossem prevalecer as liberdades negativas no uso da propriedade urbana, nos termos que tratou Agnes Heller (1998). Tendo em vista que, como já está consagrada desde *Carta do Embu*, a tecnologia contemporânea permite a potencialização dos terrenos com o avanço sobre o espaço aéreo e subsolo — não apoiados diretamente sobre o solo natural —, permitindo a multiplicação de áreas adicionais utilizáveis nas localidades de maior demanda. Tal cenário, no nosso modelo econômico, favorece ao mercado imobiliário em razão da sua capacidade de investimento.

Nesse sentido, as legislações sobre o uso e ocupação do solo, orientadas pelos princípios da política urbana brasileira, estabelecem parâmetros ou coeficiente básicos de edificação. Assim, toda edificação acima deste é considerada solo criado. Com isso, a Lei impõe que seu proprietário deverá: ou entregar ao poder público áreas proporcionais a este solo criado, ou pagar seu equivalente econômico. Lembrando que, como já dito, enquanto na aplicação da OODC a concessão do direito de construir, acima do coeficiente básico, é obtida por meio de compra e só o Estado pode vendê-la; no caso das TRANSCON, o direito de construir pode ser alienado (negociado) livremente, entre particulares, quando seu terreno for sujeito a limitações administrativas que o impedem da plena utilização do seu coeficiente básico. Nesses termos, observa-se que a TRANSCON subtrai a arrecadação municipal que seria adquirida com o uso da OODC, uma vez que ela permite transações entre entes privados, e favorece seu uso sobre a OODC (FURTADO [et al.], 2007).

Essas observações de Fernanda Furtado (2007) são ratificadas com o exame da legislação recentemente produzida na cidade do Salvador. A exemplo de trechos do PDDU de 2004 que, mesmo tendo sido efêmero, pois foi logo substituído pelo de 2008, trazia instruções que evidenciam a valorização e estímulo do uso das TRANSCONs sobre a OODC, desvelando o favorecimento das ações do Poder Público aos interesses de mercado, seu caráter privatista e a consequente apropriação privada das MVFU, ao instruir, no Art.133, que:

a utilização do Instrumento da Outorga Onerosa previsto neste PDDU, somente poderá ser implementada pelo Executivo Municipal após reduzidos os estoques de direitos de utilização do TRANSCON – Transferência do Direito de Construir, adquiridos com base na Lei nº 3.805/88, ao saldo mínimo de 20% (vinte por cento) do total existente na data de entrada em vigor desta Lei (SALVADOR, 2004, Lei 6.586/04).

Assim, após empreendido esse breve resgate da origem adoção desses instrumentos no Brasil e diante da constatação da possibilidade de manipulação da legislação no atendimento aos interesses do mercado, evidenciado pelo exemplo acima, faz-se necessário compreender como esses instrumentos passaram a ser adotados na cidade do Salvador-Ba.

4.1.3 Surgimento dos instrumentos TRANSCON e OODC em Salvador

A compreensão dos efeitos da aplicação dos instrumentos jurídicos urbanísticos da OODC e da TRANSCON, seja na recuperação de MVFU ou, ao contrário, na produção destas, pressupõe a compreensão dos objetivos desses instrumentos. Nessa perspectiva, destacamos que, em Salvador, já na década de 1980 e início dos anos de 1990, com o fim de atender aos dispositivos ainda demandantes de regulação da LOUOS e do PDDU, são editados uma série de Leis e Decretos. Desse nos interessam as regulamentações que se referem diretamente ao direito de construir e ao solo criado. Além dos PDDUS de 2004 e 2008, por apresentarem artigos específicos sobre o tema, primeiro, na versão de 2004, nos Art. 121 e 122, e depois, na edição de 2008, nos Arts. 255 ao 265.

Importa destacar que, as análises iniciais sobre a implantação dos instrumentos urbanísticos sobre solo criado e, conseqüentemente, de recuperação de mais-valias na cidade do Salvador foram feitas por Ana Clara Guerra em 1996. Seu pioneiro trabalho, na forma de uma pesquisa introdutória à crise dos paradigmas da modernidade — que já não mais atendiam às demandas da metropolização da capital baiana — e as insurgências paradigmáticas na pós-modernidade, buscou compreender os processo de mudanças de mentalidades e flexibilização da legislação nesta metrópole. Para tanto, essa autora baseou-se na análise de fragmentos dos instrumentos jurídico-urbanísticos, sobretudo, da TRANSCON e do Solo Criado, a partir do estudo da Lei de Contrapartida (GUERRA, 1996).

Apesar do caráter precursor do trabalho de Guerra (1996) em analisar a Lei da Contrapartida — editada em 1989, no início da administração do prefeito Fernando José do PMDB (1989 e 1992), e suspensa em 1992, ao final do seu mandato —, essa Lei não foi o primeiro diploma legal adotado que, alegadamente, tratava do controle da propriedade urbana e apresentava mecanismos de proteção do patrimônio público e recuperação MVFU Salvador. Dois anos antes, na segunda gestão de Mario Kertész, também do PMDB (1986 a 1988), já havia sido aprovada a Lei das TRANSCONs, ou Lei nº3.805 de 1987, com regulamentação dada pelo Decreto nº8.023/1988 (SALVADOR, 2001).

4.1.3.1 A instituição da TRANSCON

A Lei da TRANSCON e o seu Decreto regulador materializavam, ainda que de forma incompleta e até manipulada (no sentido da flexibilização normativa), as diretrizes preconizadas uma década antes no PLANDURB, pois contemplavam as recomendações daquele plano quanto à proteção da paisagem natural e construída e na contenção da verticalização e consolidação de assentamentos populares (SALVADOR, 1977c). Assim, como resultado dos estudos do PLANDURB, foram elaborados anteprojetos de lei que posteriormente se materializaram na LOUOS de 1984 e o PDDU de 1985 (SAMPAIO, 2011; SALVADOR, 2001).

A LOUOS de 1984 e o PDDU/85, por conseguinte, demandaram a implantação de uma regulação posterior sobre o direito de construir na cidade do Salvador. Particularmente a LOUOS/84, por instituir — no capítulo III sobre zoneamento, dos Arts.19, III, ao 27— as Áreas de Sujeitas a Regime Específico (ASRE) e as áreas de restrição de uso, no Art. 33 (SALVADOR, 2001). Nesses casos, a regulação veio primeiro por intermédio da Lei das TRANSCON, cujos objetivos básicos foram definidos, à época, nos seus Arts.1º e 2º, com o seguinte teor:

Art.1º - Fica instituído, no Município de Salvador, o instituto Jurídico de transferência do direito de construir, para fins de preservação de áreas de interesse do patrimônio histórico, artístico, paisagístico e ecológico, implantação de infraestrutura urbana, equipamentos urbanos ou comunitários, ou utilização pelo próprio Município, regularização de situação fundiária e formação de estoque de terrenos pelo Município.

Art. 2º - O proprietário de imóvel considerado pelo Poder Público como de interesse para os fins especificados no art. 1º poderá, mediante autorização da Prefeitura Municipal, exercer, em outro local, o equivalente ao direito de construir previsto na legislação do ordenamento do uso e Ocupação do Solo do Município, desde que seja doado ao Município, mediante escritura pública, o imóvel cujo direito de construir deverá ser transferido (SALVADOR, 2001, Lei 3.805/1987).

4.1.3.2 Lei da Contrapartida e Lei do Solo Criado

Quanto à Lei da Contrapartida, Lei nº3.993/1989, esta marcou o início da regulação do avanço sobre o espaço aéreo em Salvador. Mas, em razão das fortes críticas e de ações impetradas contra sua aplicação, particularmente por não ter sido produto de debate com a sociedade e por promover adensamento espacial, ela foi rapidamente suspensa e depois revogada, substituída pela lei do Solo Criado. As contestações apresentadas, por muitos segmentos da sociedade civil, do Ministério Público e até da Câmara de Vereadores, questionavam a constitucionalidade dessa Lei (GUERRA, 1996; SALVADOR, 2001). Apesar das críticas, a vontade do Executivo prevaleceu, e o projeto foi aprovado.

Na Lei da Contrapartida foi adotado o princípio do solo criado e não permitia, para as áreas objeto de interesse de alteração dos coeficientes, a transferência do direito de construir e sobretaxava a área em que se aplicou a elevação de gabarito. Ao permitir a verticalização de um empreendimento, em dada região (particularmente da Orla Marítima), a PMS exigia do incorporador o depósito de contrapartida nos cofres municipais, dos valores correspondentes aos benefícios decorrentes da elevação do gabarito (SALVADOR, 2001).

Para Azevedo (apud GUERRA, 1996), esta Lei tinha como objetivo, velado, a promoção da verticalização e o consequente adensamento da Borda Atlântica da cidade. E isso se daria com a ampliação do gabarito em vários trechos desta área, produzindo solo criado; o que se daria mediante pagamento de contrapartida à PMS. Este arranjo favoreceria o mercado imobiliário, segmento com a real condição de potencializar seus produtos, pagando a contrapartida cobrada à época da sua edição. O arquiteto e urbanista Paulo Ormino de Azevedo também engrossou o coro das críticas e denunciou, em artigo publicado no jornal *A Tarde* de 12/09/1989, que a aprovação dessa lei colocava em questão: a viabilidade do sistema de planejamento da cidade. Nesse sentido, ele argumentava que este instrumento jurídico enfraquecia o papel do legislativo nos debates, em função da arrogada prerrogativa do Executivo de alterar os parâmetros urbanísticos; além de destacar que o acesso ao mercado de terras ficaria restrito aos grupos economicamente habilitados a este. A questão mais grave, segundo ele, seria o uso desta lei como ferramenta de arrecadação, o que comprometeria a necessária isenção da prefeitura para planejar a cidade (AZEVEDO, 1989 apud GUERRA, 1996, p. 122-123).

Contudo, a despeito da imposição do chefe do Executivo, apenas dois anos após a sua edição, a Lei da Contrapartida foi suspensa, com a promulgação da Lei nº 4.668 de 23 de dezembro de 1992. E, já em janeiro daquele mesmo ano o solo criado passou a ser regulado com a edição da Lei nº 4.487 de 21 de janeiro de 1992, Lei do Solo Criado, que também alterou a redação dos Art. 1º e 2º da Lei de TRANSCON (SALVADOR, 2001). Até então a legislação limitava-se a regular a definição das alturas máximas permitidas em cada setor ou zona de concentração de uso, adotando a relação entre taxa de ocupação e coeficiente de utilização (GUERRA, 1996).

Nessa Lei, ficou determinado que os índices urbanísticos previstos, para cada zona de concentração, poderiam ser aumentados, *mediante pagamento de contrapartida em espécie*, respeitando as limitações de gabaritos estabelecidos na LOUOS de 1984 e estabelecendo os

critérios sobre as ampliações das construções (SALVADOR, 2001). A orientação do pagamento em espécie, que a referida lei determinou se transformaria, mais tarde, com a edição do EC em 2001, no instrumento jurídico-urbanístico de OODC.

4.1.3.3 A OODC em Salvador

Segundo Furtado [et al] (2007; 2008), a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) corresponde à normatização atual, pós EC, do instrumento solo criado e está associado ao princípio da inedificabilidade do terreno. Esse instrumento é justificado pela intenção de evitar as deseconomias provocadas pelo adensamento, a fim de assegurar a justiça no uso do solo urbano, bem como pelo potencial de aumentar a arrecadação dos Municípios, por intermédio do pagamento de contrapartida, quando se excede o CAB até os limites de CAM, sendo que estes variam de cidade para cidade.

Em Salvador-Ba, o surgimento da OODC é dado na edição do PDDU de 2004 em substituição à Lei do Solo Criado, adequando-a ao EC pelo critério “*lex posterior derogat legi priori*” (lei posterior revoga lei anterior). A OODC foi instituída no Art.130 do PPDU/2004 como um dos instrumentos de política urbana. Mas, a análise dessa lei revela a importância secundária que lhe foi dada, pois seu uso estava condicionado, no Art. 133, ao esgotamento dos estoques de TRANSCON. Esta orientação evidencia a prevalência de um instrumento sobre o outro. Além de curiosa renúncia de arrecadação para o Município, na gestão de Antonio Imbassahy, que seria proporcionada pela contrapartida financeira paga pela utilização da OODC.

Entretanto, essa orientação, assim como a Lei que a definia, pouco duraria. Com a revisão daquele PPDU e a elaboração do atual ordenamento jurídico, sancionado em 2007, novas diretrizes foram dadas à OODC. Neste projeto foi observada, ao menos formalmente, a presença de mecanismos de recuperação de MVFU, relacionadas aos investimentos públicos e à intensidade do uso do solo. Esse instrumento jurídico-urbanístico assume, nesta edição, um caráter redistributivo, passa a mostrar maior preocupação com a preservação do patrimônio natural e histórico da cidade, além de também servir como fonte de receita ao Município, conforme pode ser verificado nos Arts 255 e 256, parcialmente transcritos a seguir:

Art. 255. A Outorga Onerosa do Direito de Construir é o instrumento pelo qual o Poder Público Municipal, mediante pagamento de contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, poderá autorizar a utilização de potencial adicional construtivo superior ao resultante da aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico, CAB, até o limite correspondente à aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM, estabelecido pelo Plano Diretor para a zona em que

se localize o imóvel. [...]§ 2º Nas áreas de Borda Marítima, representadas no Mapa 08 do Anexo 03 desta Lei, a utilização de potencial adicional construtivo até o limite correspondente ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo, CAM, poderá ser exercido exclusivamente mediante a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Art. 256. A Outorga Onerosa do Direito de Construir será concedida apenas depois de constatada a inexistência de prejuízos reais ou potenciais ao patrimônio cultural, à paisagem, ao meio ambiente e à mobilidade na área, respeitados os gabaritos de altura das edificações, os índices de ocupação e de permeabilidade, e os recuos e afastamentos fixados pela legislação para as zonas ou corredores, nas quais seja admitida a recepção de potencial construtivo adicional, nos termos desta Lei (SALVADOR, 2008, Lei 7.400/2008).

É digno de nota o fato de ainda ter sido especificado no PDDU de 2008, em seu Art. 257, os critérios dos cálculos da Contrapartida Financeira¹³⁴ dada pela utilização da OODC, que indicava que esses estavam relacionados à intensidade do uso relativos ao seu aproveitamento econômico. Nele também se definiu os destinos próprios a ser dado à receita gerada pela OODC. Seu objetivo compreenderia, portanto, os seguintes itens: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços urbanos e comunitários; criação de Unidades de Conservação ou proteção de outras áreas de interesse público; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Percebe-se que, com essas orientações, o instrumento jurídico urbanístico da OODC foi formalmente transformado em importante balizador da política urbana quanto à questão do aproveitamento do solo na cidade, possibilitando, de forma regulada, o uso dos CAB e sua ampliação aos limites máximos, CAM. Entretanto, apesar dos avanços institucionais promovidos pela regulação da OODC no PDDU/2008, esta lei por falta de uso está caminhando para tornar-se letra morta. Na prática verifica-se a sub utilização do OODC em decorrência da preferência dos operadores do mercados imobiliário de usarem a TRANSCON.

Com efeito, existem registros de casos nos quais títulos de TRANSCON foram usados em operações imobiliárias relativas a localidades onde seu uso seria vetado, como nas áreas de Borda Marítima (A TARDE, 12/09/2010). Dessa forma, observa-se que o uso da TRANSCON tende a prevalecer sobre a OODC. Reiteramos que essa transferência do direito

¹³⁴ A Contrapartida Financeira é calculada com base na seguinte equação: $CF = AT \times (CAE - CAB) \times VUP$, em que: CF, é a contrapartida financeira a ser paga ao Município em moeda corrente; AT, é a área do terreno; CAE, é o coeficiente de aproveitamento utilizado no empreendimento; CAB, é o coeficiente de aproveitamento básico da zona em que se localiza o lote ou terreno; VUP, é o Valor Unitário Padrão do terreno (SALVADOR, 2008, Lei 7.400/2008, Art. 257).

de construir se dá em relações privadas, diferente do que ocorre com na outorga onerosa, acarretando em perda de receita para a cidade. No final dos anos 2010, estimava-se que o prejuízo aos cofres da prefeitura seria em torno de R\$500 milhões (A TARDE, 22/08/2010).

4.1.3.4 Evidências de manipulação no uso de TRANSCON

O instrumento jurídico-urbanístico da TRANSCON, apesar de ter sido concebido para fins de preservação do patrimônio coletivo e da manutenção de áreas de interesse social, ocupadas por comunidade consolidadas e garantir o direito de pleno gozo da propriedade pelo proprietário, de fato tem sido manipulado para fins de ampliação de gabarito em áreas disputadas pelo mercado imobiliário em relações entre particulares, sem a mediação do Estado. Esse fenômeno não é novo, remonta à sua edição, mas tem se acentuado recentemente e acompanha o *boom* do mercado imobiliário; sobretudo porque este título confere ao seu proprietário a possibilidade de ampliar o coeficiente de aproveitamento básico (CAB) do terreno receptor, com a verticalização e assim apropriar-se MVFU.

Salientamos que, nem na gênese da Lei, nem na regulamentação dada pelo Decreto nº8.023/1988, estava assegurada a faculdade de alienação do direito construir, i.e a possibilidade de transferir a terceiros esse direito, numa relação entre particulares. Isto só viria mais tarde com o EC, no Art.35, sendo replicado localmente, depois de transcorridos vinte anos, somente com a promulgação do PDDU/2008. Mas, observa-se que essas transações imobiliárias já vinham acontecendo na cidade desde a criação desses instrumentos jurídicos em 1987. Nesse sentido, a Lei de TRANSCON produziu, por intermédio da manipulação da legislação, um mercado de papéis entre a Prefeitura e diversos interessados de difícil administração por parte do Município (GUERRA, 1996).

Entre as evidências da manipulação do uso das TRANSCON, destacam-se a flexibilização na liberação do título e falta de transparência na divulgação das emissões. Situações que acontecem à revelia da própria regulação, pois tanto a Lei que o instituiu, quanto seu Decreto regulador definiam rígidos critérios de controle de concessão e obrigava a publicação de cada uma delas em Diário Oficial para o conhecimento público.

Essas determinações especificavam, no Art.8º, que: o “controle do movimento de áreas equivalentes ao direito de construir será exercido, depois de autorizada pelo Executivo Municipal, pela Secretaria Municipal do Planejamento”, instruindo a manutenção “em arquivo específico o registro de todas as operações de transferência do direito de construir,

decorrentes da Lei nº3.805/87” (SALVADOR, 2001, Dec. 8.023/88). Com isso, o Chefe do Executivo, as Secretarias Municipais e o Conselho Municipal (da época da edição da lei) estavam obrigados a não só serem criteriosos na liberação, quanto tornar de conhecimento público cada emissão (total ou parceladamente). Essas orientações foram mantidas no PDDU/2008.

A regulamentação garantia, assim, instrumentos de controle e identificação dos títulos. Como por exemplo, ao especificar que na certidão do título deveria “constar o logradouro, o número do imóvel, a área do lote em metros quadrados, o IU (Índice de Utilização) e área construída [...] referentes ao imóvel cedente”(Art.4º). Assegurava a publicidade das emissões, ao determinar que “sempre que ocorrer a transferência do direito de construir, a Prefeitura deverá dar conhecimento ao público, mediante publicação no seu Diário Oficial” (Art.6º). E ainda obrigava que, “Sempre que for utilizada uma fração do montante de área que o proprietário tem direito a transferir, fica a Secretaria Municipal do Planejamento obrigada a tornar público o total do equivalente ao direito de construir, a fração já utilizada, se for o caso, e o saldo de área disponível, para efeito de posterior utilização” (SALVADOR, 2001, Dec. 8.023/88, Art.6º).

Ao contrário do recomendado, seja pelo Decreto, seja por suas atualizações posteriores, a divulgação pública da emissão dos títulos não vem ocorrendo de forma satisfatória. Assertiva sustentada pela publicação de Edital de recadastramento de titularidade de TRANSCON, emitido pela SUCOM em 2013, após denúncias de mau uso desse título. Nessa chamada, previa-se a anulação do título àqueles que não se recadastrassem (www.sucom.salvador.ba.gov.br). A justificativa apresentada para a publicação do edital foi à intenção de subsidiar os bancos de dados da PMS e auxiliar no controle do uso indiscriminado desse instrumento (A TARDE, 11/04/2013).

Portanto, com base nas diretrizes dadas pelo Art.8º do Dec. 8.023/88, além do recente reconhecimento da SUCOM sobre o descontrole desses títulos pela PMS, é possível inferir que a inexistência de um confiável banco de dados sobre TRANSCON e a utilização destes em áreas não autorizada, conforme verificado pelo MPE e divulgados na imprensa (A TARDE, 14/04/2013), é incompatível com as responsabilidades formalmente atribuídas ao Executivo Municipal e indicam episódios de ineficiência e negligência.

Esses desmandos acompanham a emissão de TRANSCON há bastante tempo. Há relatos que, em reuniões realizadas, pelo CONDURB¹³⁵ nos anos de 1980, foram aprovadas uma série de alterações do uso do solo na cidade, relacionadas a tais objetivos. Em uma delas, na 20ª, ocorrida em 27/12/1989, deu-se a deliberação de duas solicitações de uso de TRANSCON. Naquela oportunidade foi aprovada a transferência de 500m² desse título emitido a partir da localidade do Abaeté (RA-X) para o Itaigara, na Pituba (RA-VIII) (GUERRA, 1996, p. 107). Tratava-se ali da legitimação pelo Estado da transferência e aplicação do direito de construir de uma área de pouco valor de mercado, em área de proteção, para outra com alto valor da terra, o Itaigara. Sem dúvida, esse episódio evidencia como se dá a articulação de interesses entre agentes públicos e particulares nos processos transformação do solo urbano em mercadoria, na cidade do Salvador.

Além da orientação de divulgação da emissão de TRANSCON, também estava previsto na origem da Lei a prevenção de danos à cidade, causados pela emissão do título, pois no Art. 5º da Lei 3.805/87 determinava-se que:

“só será concedida após seja constatada a inexistência de prejuízos atuais ou potenciais ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico e ao meio ambiente, respeitados os gabaritos, taxas de ocupação e recuos fixados para as diversas zonas ou setores dos locais para os quais será possível a transferência do direito de construir, bem como garantindo a não ocorrência de prejuízos aos proprietários do entorno da área objeto de adensamento” (grifos nosso) (SALVADOR, 2001, Lei nº 3.805/87, Art.5º).

Essa orientação se revelaria inócua, pois o uso indiscriminado de TRANSCON, aumentou acentuadamente o gabarito e a densidade em vários trechos da cidade. Particularmente em razão da mutação flexibilizante que essa lei sofreria ao longo dos anos e por “erros” na liberação e uso do instrumento, segundo denúncias divulgadas na imprensa e acatada pelo MPE, que chegou a recomendar a suspensão da emissão de autorização da utilização de potencias construtivos adicionais na Orla Atlântica da cidade, sendo essa recomendação acatada pela PMS (A TARDE, 15/08/2010; 22/08/2010; 20/09/2010; 29/09/2010).

E, o resultado deste processo de produção de espaço na cidade de Salvador, sobretudo na última década, foi uma violenta e rápida transformação da paisagem; com um vertiginoso avanço sobre o espaço aéreo, fazendo — em localidades disputadas pelo mercado — os edifícios prevalecerem sobre as poucas casas remanescentes, rebaixando a qualidade de vida

¹³⁵ A época se constituía no órgão consultivo e deliberativo da PMS, caracterizado por Guerra (1996) pela falta de transparência na tomada de decisões.

nessas áreas; conforme já denunciava Azevedo, em 1989, quando analisava os efeitos da também polêmica Lei da Contrapartida (apud GUERRA, 1996). É possível verificar este quadro na Figura 33 abaixo, que registra trechos do Horto Florestal, que passaram de áreas predominantemente uniresidencial à multidomiciliar vertical e sua transformação acelerada da paisagem, potencializados pelo uso de TRANSCON.



Figura 33. Verticalização no Horto Florestal, Salvador – BA, 10/12/ 2011.
Fonte: pesquisa de tese da autora.

4.1.3.5 Mudanças no texto e permanências no uso da TRANSCON

Atualmente a instrução normativa para esse título é que ele seja gerado *como forma de indenização devida pelo Município, em razão de desapropriação*. Ressarcimento justificado, agora com redação dada pelo PDDU/2008, quando o imóvel que o originou for necessário para fins de: instalação de equipamentos urbanos; criação de espaços abertos; preservação de patrimônio histórico e regularização de ZEIS (as antigas APSE) entre outros motivos, tal como previstos pela redação dada nos Art.259 inciso I ao VI § 1º e Art.260 da Lei 7.400/2008. Assim, o entendimento é que sem a emissão desse título indenizatório o proprietário da área afetada estaria impedido de usar, gozar e fruir plenamente da sua propriedade, o que feriria seu direito inalienável à propriedade privada.

Nesse sentido, é oportuno lembrar que em Salvador as indenizações pagas com a emissão de certidão de TRANSCON decorrem da desapropriação de imóveis localizados em oito áreas da cidade definidas como de interesse social, sendo elas Fazenda Santa Cruz; Estrada das Barreiras; Loteamento Jardim Santo Inácio; Fazenda Emboacabas; Sítio Catu; Loteamento Jardim Encantado; Fazenda Itapuã e Loteamento Orlando Gomes, totalizando 2.166.949,53m² de área doada ao Município (VERAS, 2007 apud JESUS, 2009, p. 88). A dimensão da área transformada em títulos traduz no patrimônios dos seus proprietários, chamados por Azevedo (20013) de “fazendeiros-do-ar” e seus milhões de alqueires de terras em TRANSCON (AZEVEDO, 20/01/2013).

Mas, é justamente por regular as áreas de ordenamento do uso restrito e a emissão dos títulos resultarem em indenizações realizadas pelo Município — além da possibilidade de alienação a terceiros do direito de construir e pela rapidez do trâmite dos processos—, que os títulos de TRANSCON têm sido amplamente comercializados no mercado imobiliário de Salvador. Particularmente após a aprovação do PDDU 2008, quando eles valorizam em até 900%, conforme relatos publicados na imprensa, tal como o transcrito a seguir:

Para a ampliação da área construída do empreendimento Costa dos Corais, no Jardim Armação (na Orla Atlântica), o engenheiro [...] informou que pagou R\$160 mil por 223m² de Transcon de propriedade de [...] em setembro de 2009. O valor negociado é de pouco mais de R\$704 por metro quadrado – dez vezes mais que o preço da Transcon negociada até a aprovação do PDDU (R\$70). “Pagamos o valor semelhante ao que pagaríamos à prefeitura pela outorga onerosa, mas todo processo foi rápido, agilizado pela corretora. Nem conheci o dono da transcon”, informou o engenheiro (A TARDE, 22/08/2010).

Tais fatos aqueceram esse mercado que, segundo levantamentos feitos por Jesus (2009), com base em dados da SUCOM, entre os anos de 1997 e 2008 a utilização de TRANSCON cresceu vertiginosamente, saindo de uma utilização em apenas 3 empreendimentos, no primeiro ano considerado, para 76 construções que recorreram a esses títulos. Esses dados caracterizam um crescimento exponencial do uso de TRANSCON, sendo os anos de 2006, 2007 e 2008, os de maior destaque em utilização do título, com 64, 74 e 76 empreendimentos adotando-os, respectivamente. As localidades de Brotas, onde se encontra o Horto Florestal, e a Pituba, foram as que mais utilizaram TRANSCON no ano do *boom* imobiliário, com 19 e 25 empreendimentos cada uma (JESUS, 2009). Salientamos que nessas localidades predominam os segmentos da população de classes de renda média e alta. De forma acumulada, entre 1997 e 2009 - recorte adotado por Jesus (2009) -, também foram as localidades citadas aquelas com maior uso desse título. Para esse período foram computados 88 empreendimentos usando TRANSCON em Brotas e 151 na Pituba (JESUS, 2009).

Nesse sentido, pode-se constatar que o uso do zoneamento e a emissão desses títulos de TRANSCON como forma de aumentar o potencial construtivo, aumentando o CAB dos imóveis em diversos pontos da cidade, fora das áreas de proteção social, potencializa a captura de MVFU nesses imóveis. E, as denúncias feitas junto ao Ministério Público Estadual (MPE) sobre o uso desses títulos em áreas cujo instrumento jurídico previsto é a OODC, como no caso mencionado das áreas da Borda Marítima¹³⁶ (A TARDE, 2010), apontam a existência não somente de um mercado secundário desses títulos, mas um mercado ilegal. Além disso, evidenciam a prática de renúncia de receita por parte do Executivo desta cidade, ferindo o Arts.1º, 44 ao 46 da lei de Responsabilidade Fiscal, ou Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).

Assim, ao longo dos últimos anos, a negociação desses títulos passou a constituir uma das faces da expansão do setor imobiliário na cidade do Salvador-Ba, com a peculiaridade de um mesmo título ser negociado mais de uma vez, dada a fragilidade dos mecanismos de controle (Azevedo, 2013, 2010). Isto porque esse título permite, aos proprietários¹³⁷ de imóveis, a ampliação do CAB do terreno receptor (CABr) de TRANSCON, *i.e.* aquele sobre o qual o potencial construtivo poderá ser ampliado com a aplicação do título (Art.263, inciso

¹³⁶ Área de contato ou proximidade com o mar, que define a silhueta da cidade, representada pela faixa de terra entre as águas e os limites por trás da primeira linha de colinas ou maciços topográficos que se postam no continente. Essa área compreende dois ambientes distintos: a Borda da Baía de Todos os Santos e a Borda Atlântica (SALVADOR, 2007).

¹³⁷ Tanto os proprietários originais do título, para quem o título foi emitido, quanto àqueles que o adquiriu no mercado de bens mobiliários.

III, § 2º da Lei 7.400/2008). Essa norma é válida em qualquer Zona de Uso ou Corredor de Uso Diversificado da cidade, salvo na Área de Borda Marítima (SALVADOR, 2007), o que sequer tem sido observado.

Neste momento, a análise comparativa da prática de uso da OODC *versus* o da TRANSCON permite perceber que, nessa relação, até aqui quem mais tem perdido é a cidade. Diante dos exemplos citados e da análise da legislação verificamos que permanece atual as constatações feitas por Milton Santos em 1959, em sua antológica obra sobre o Centro da cidade do Salvador, na qual concluiu que a capital baiana constituía-se em “um tipo autêntico de organização urbana, cuja principal razão de ser é uma economia comercial especulativa” (SANTOS, 2008, p.191).

4.2 REGULIZAÇÃO ATUAL E OS MECANISMOS DE APROPRIAÇÃO DA MAIS-VALIA

O favorecimento ao setor privado e a consequente apropriação das MVFU não é dado somente pelo uso do instrumento jurídico da TRANSCON, mas conjuntamente pela flexibilização da regulação, adequando-a as demandas do período pós-fordista, cujos marcos regulatórios são os novos planos diretores da cidade, seja na sua breve versão de 2004, seja na atual: o PDDU/2008, como veremos nas discussões a seguir.

4.2.1 A emergência da regulação liberal na cidade: o PDDU de 2004

O PDDU de 2004 (Lei 6.586/2004) foi editado durante a administração do prefeito de corrente liberal Antonio Imbassahy (1997-2004), em substituição ao Plano Diretor de 1985 (lei 3.525/85), que formalmente havia expirado em 1992¹³⁸. Portanto, Salvador ficou por 12 anos sem diretrizes de desenvolvimento urbano, passando a crescer de forma aleatória, baseada nas leis de mercado. A cidade passou, nesse ínterim, de uma realidade de 1,5 milhões de habitantes, para quase o dobro desse efetivo, 2.5 milhões, evidenciando que as diretrizes passadas já não davam conta da realidade do Município.

Uma das explicações possíveis, dessa falta de planejamento, seria a estagnação econômica dos anos de 1980 e 1990. Todavia, o encolhimento da economia não paralisou a

¹³⁸ Com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, a revisão do plano diretor passou a ser a cada dez anos, não mais em oito, como estava previsto na edição do plano de 1985.

cidade. Ao contrário, não obstante o crescimento demográfico e das ocupações informais, que caracterizaram esse período, também se ampliaram as atividades formais e a verticalização. Esses fenômenos resultaram na desconfiguração da cidade, com a burla acintosa do ordenamento do uso e da ocupação do solo prevista na LOUOS de 1984. Como por exemplo, a expansão de atividades terciárias em zonas de uso residencial na Pituba e no Caminho das Árvores e o início da verticalização do Horto Florestal, uma área predominantemente uniresidencial (GUERRA, 1996; ANDRADE, 2005).

Sobre a verticalização em área de uso uniresidencial (ou unifamiliar), temos como exemplo o caso da Chácara Albalonga. Uma gleba de 29.356,25m², pertencente à família Sepúlveda, com domicílio no Rio de Janeiro, que foi desmembrada para ser transformada em loteamento (não em condomínio, como efetivamente se configura). Esse desmembramento resultou na construção de um empreendimento de alto luxo; constituído por 3 torres de 22 andares cada, totalizando 132 unidades de apartamentos de 243m², que foi erguido pela construtora Odebrecht. Trata-se do edifício Reserva Albalonga, no qual o m² custa cerca de R\$ 10.000,00 (CORREIO, 29/07/2012).

O fato relevante deste caso, relativo aos interesses de nosso trabalho, foi ele ter sido produto de um TAC re-ratificado em maio de 2000, cujo original era de 1985 (SALVADOR, 2002, p.148), evidenciando a ação especulativa que essa porção de terra foi alvo, ao permanecer “engordando” por cerca de 15 anos. Também é relevante o fato do endereço dado para o loteamento ter sido a Av. Vasco da Gama; na época, uma via arterial em área de concentração linear de usos múltiplos, predominantemente comercial. Algo bem distinto do ponto onde fica a portaria principal do *condomínio*¹³⁹, situada à Rua Valdemar Falcão, no Horto Florestal, localizado na zona de concentração de uso do Parque Florestal (SALVADOR, 1984), uma vizinhança caracterizada por ser do tipo residencial de alto padrão. Nessa localidade o solo criado apresenta consideráveis vantagens ao mercado imobiliário, em

¹³⁹ Fechar loteamento sob a forma de condomínio é, uma prática ilegal; posto que na legislação brasileira sua aplicação ainda não foi disciplinada. Mesmo que tenha se tornado um lugar comum essa arbitrária prática. Atualmente, tramita ainda no Legislativo Federal o PL 3.057/00 que traz alterações sobre a regulação do parcelamento urbano, no qual está previsto a instituição do Condomínio Urbanístico. Em Salvador, a edição da Lei 4.607/92, na gestão de Fernando José, em razão da alegada necessidade de aprimorar a segurança dos moradores, chegou a permitir “a implantação de portões ou guaritas em vias públicas de acesso estritamente local que dêem acesso a residências de uso uni-domiciliar” (SALVADOR, 2001, Lei 4.607/92 Art. 8º). Essa determinação foi alterada pela Lei 8.032/11, que ratificou a questão do acesso às residências unidomiciliares e especificou a natureza do fechamento, no Art. 8º, III, §3º.

razão do padrão construtivo¹⁴⁰ do entorno, predominantemente do tipo alto luxo. Conforme pode ser verificado a partir da análise das Figuras 34 e 35, mais adiante, percebe-se o uso estratégico do zoneamento¹⁴¹ para favorecer a valorização do empreendimento materializado no local.

Vale ressaltar que, com base na análise da legislação, verificamos ser a classificação do zoneamento segundo o padrão construtivo, e tudo que envolve sua classificação, o principal fator de diferenciação dessas duas localidades, pois ao considerarmos friamente as outras categorias, notamos que o VUP delas se aproximavam em valor, com leve diferença para maior no caso da Av. Vasco da Gama, como também os usos permitidos à época eram os mesmos (uniresidencial, multirresidencial, industrial, comercial e serviços, misto), além dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo (CAB e CAM) serem, respectivamente, os mesmos: 1,0 e 1,2 (SALVADOR, 2007; 1991; 1984). Fato que mudaria com a edição do PDDU de 2008, passando o CAB para 1,5 e o CAM para 2,25 no Parque Florestal, área do zoneamento da portaria principal do referido condomínio. É importante frisar que os imóveis são vendidos pelo endereço do Parque Florestal.

¹⁴⁰ O Decreto nº 9.207, de 11 de novembro de 1991, define, nas Seções II e III, os padrões construtivos dos imóveis e a Lei nº 5.849/2000 classificou as zonas de localização, ambas são usadas como um dos critérios para fins de avaliação e definição do VUP, a partir do qual os valores do IPTU são extraídos (SALVADOR, 1991; OLIVEIRA, 2003).

¹⁴¹ A Lei nº 5.849/2000, no seu Art. 3º, classifica as zonas de localização dos imóveis, para fins de cobrança ou isenção dos impostos, como: popular, média e nobres (SALVADOR, 2000).

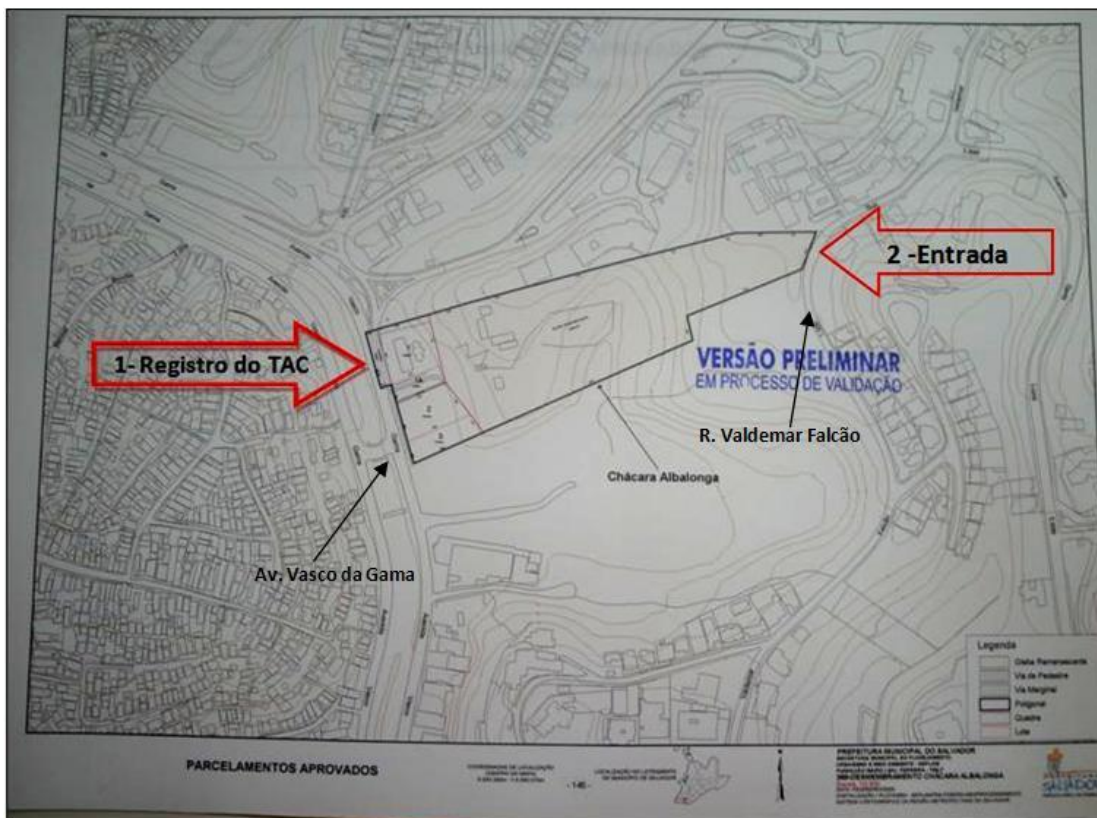


Figura 35. Desmembramento Chácara Albalonga – Planta do TAC

Fonte: Salvador, 2003, p. 145

1- Endereço para o Registro do TAC; 2- Entrada Principal do Condomínio.

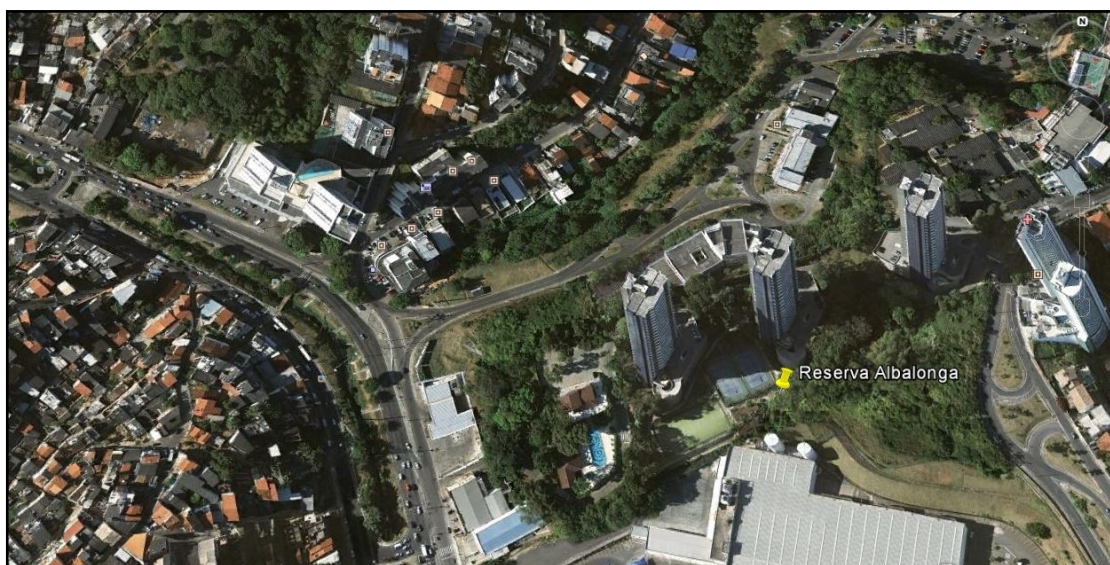


Figura 34. Localização do Condomínio Reserva Albalonga

Fonte: Google Earth, 2012 (imagem de 2008).

É digno esclarecer que, ainda neste caso, de acordo com os dados presentes no neoinventário de parcelamentos feito pela PMS em 2002, consta que não foi encontrada a documentação referente ao Decreto de Aprovação e o TAC da Chácara Albalonga (SALVADOR, 2003, p.147). Essa falta de informação oficial revela a fragilidade e a

inconsistência que os dados fundiários do Município apresentam, facilitando, muitas vezes, a manipulação da informação para atender interesses privados.

Assim, nesse cenário de regulação frouxa, o PDDU de 2004 foi aprovado, sendo rapidamente substituído. Mas, não sem antes ter onerado substancialmente os cofres públicos, pois de acordo com valores publicados no Diário Oficial do Município, os estudos prévios contratados pelo chefe do executivo de então, realizados entre os anos de 1997 e 2002, para instrumentalizar este plano diretor, custaram R\$ 23,4 milhões à PMS, sem a devida prestação de contas (apud A TARDE 14/07/2002). Esses estudos que estavam subdivididos em diferentes subáreas ou planos — Estratégico; de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico; Urbanístico e Ambiental —, mostraram-se um desperdício do dinheiro público, pois no ano seguinte à sua aprovação, já na administração de JHC, em 2005, esse PDDU passou a ser revisado, resultando na versão de 2008, também se revelou controversa.

O PDDU de 2004 também chamou à atenção por denúncias de falta de participação popular no processo decisório (A TARDE, 14/07/2002), que deveria seguir a diretriz de efetivar a gestão democrática da cidade, condição prevista no Art. 2º, II do EC, cuja falta fere a legislação federal. Assim, a despeito dos questionamentos feitos por diversos segmentos da sociedade, inclusive com ações ajuizadas pelo Ministério Público (A TARDE, 14/07/2002), esse Plano Diretor foi aprovado, em 03 de agosto de 2004. Isto aconteceu meses antes do fim do mandato de Antonio Imbassahy, constituindo-se na herança de uma gestão marcada pela orientação de mercado e valorização das áreas de interesse do setor imobiliário. Com efeito, o PDDU/2004 expressa em diversos pontos o credo liberal professado pelo prefeito, por ampliar as possibilidades de ações dos empreendedores do setor privado e diminuir ou flexibilizar os controles do Estado no mercado imobiliário local.

Nesse sentido, é apontado por especialistas que, ao ser publicado, esse PDDU/2004 transformou os parâmetros construtivos e promoveu a elevação do gabarito na Orla Atlântica da cidade e em outras áreas valorizadas, ao alterar para maior os Coeficientes de Aproveitamento Básico (CAB) e os Coeficientes de Aproveitamento Máximo (CAM) nos Arts.121 e 122, como há muito desejavam os empreendedores imobiliários (FERNANDES, 2008; CARVALHO; PEREIRA, 2011; SAMPAIO, 2011), desde a edição da Lei da Contrapartida em 1989. Essa operação, nas palavras de Furtado [et al.] (2007), transformou os velhos CAM em novos CAB, isto evidencia que os índices são politicamente manuseados,

reajustando os definidos como máximo, pelo zoneamento anterior, sendo alterados para básicos no planejamento seguinte.

Além de revelar-se inclinado a favorecer as ações do setor privado, o Plano Diretor de 2004 faz um tratamento superficial de várias questões do interesse da maioria da população, tais como: transporte, mobilidade, saneamento básico, segurança pública e defesa civil, entre outras. As passagens do texto voltadas para discussões dos problemas que impactam a sociedade como um todo se caracterizam por serem genéricas e difusas.

Nesse sentido, o documento contraria as recomendações do Art.11 da Lei Complementar nº95/1998 (BRASIL, 1998) — que dispõe sobre a redação, alteração e consolidação das leis no país, determinado pela CF/88—, por não elaborar a Lei de forma compreensível e acessível ao conjunto dos munícipes. Em verdade, este plano apresentou um documento ininteligível para muitos, reportando-se constantemente a anexos (91 no total); o que dificulta o entendimento integrado e sequenciado da proposta, impedindo também o debate a cerca de questões comuns a todos. Ainda que, nas Disposições Preliminares, Arts.1º e 2º do PDDU/2004, tenha sido dito que aquela Lei buscou atender às diretrizes da CF; do EC; da Constituição do Estado e da Lei Orgânica do Município.

Diversos artigos do PPDU/2004 evidenciam as disposições de favorecer os interesses do mercado presentes no plano. Ressalvamos que são muitos os dispositivos dessa lei que sustentam nossas constatações. Todavia, no intuito de atender aos objetivos desta tese, enfocaremos, particularmente, o início da Lei nº6.586/2004, no título II, uma vez que essa passagem trata da inserção do plano diretor no processo de planejamento do Município, de seus fundamentos gerais, suas funções e finalidades. Compreendemos que esta seção traz as bases filosóficas daquele plano, portanto fundamentais à compreensão do mesmo.

Assim, no Art.6º III, que defende dentre as finalidades: “propiciar as condições necessárias à habilitação do Município e à captação de recursos financeiros de apoio a programas de desenvolvimento urbano junto a fontes nacionais, estrangeiras ou internacionais” (SALVADOR, 2004), fica evidente o tratamento dado à cidade como mais um produto a ser ofertado tanto no mercado nacional, como internacional, agora globalizado. Ainda que sob o argumento da implantação da diplomacia federativa. Contudo, na prática, isso abre caminho para a competição espacial e conduz, conseqüentemente, à danosa guerra de lugares, uma das faces da guerra fiscal, que, entre outros efeitos, se traduz em renúncia fiscal; com a adoção de políticas de isenção tributária. Para tanto, orientava-se a manutenção

de um acervo disponível de projetos, adequado à utilização dos recursos municipais e ao desenvolvimento urbano integrado (SALVADOR, 2004, Art. 6º,VII).

Já no Art.7º, II, o foco dado estava nas parcerias entre o setor público e o privado, de forma que pregava: “o comprometimento e a cooperação entre os diversos agentes sociais públicos e privados no planejamento municipal” (SALVADOR, 2004, Art.7º, II), o que não deve ser condenável por si só, quando devidamente voltado à atender a função social da cidade (CF, Art.182). Seguido pelo inciso IV que assumia a potencialidade comercial da identidade da cidade, ao defender: “a consideração da cultura local como fator de afirmação das identidades da população, de atratividade e de geração de oportunidades e renda”. O que transforma o patrimônio imaterial em mais uma mercadoria à venda no portfólio da cidade, transformando, também, cultura em artefato cenográfico e os habitantes em figurantes na sua própria cidade.

Ainda no Art.7º, mas no inciso V, que trata da “valorização da posição de Salvador, como metrópole nacional, no contexto das relações sociopolíticas e econômicas globalizadas” (SALVADOR, 2004, Art.7º,V), ressalta-se a ênfase na necessidade de articulação, hierarquizada, da cidade à economia global. O que seria capitaneada, conforme posto no inciso VI, pela: “visão estratégica do planejamento, caracterizada pela consideração material dos meios e recursos disponíveis, de forma a assegurar a factibilidade e a oportunidade das propostas”. Nessa perspectiva, percebe-se a égide do conceito de planejamento estratégico, notoriamente reconhecido como excludente, ao beneficiar segmentos restritos da economia, em detrimento do democrático planejamento participativo. Todavia, este segundo modelo foi descartado logo na concepção do plano. Dessa forma, um traço marcante do PPDU/2004 foi a ausência de consulta pública na sua elaboração.

Outra particularidade desse Plano Diretor é o seu caráter produtivista, por sua ênfase em perseguir princípios de eficiência e capacidade de autofinanciamento, conforme definido nos incisos VIII e IX, ainda do Art.7º. Este aspecto do documento ratifica o domínio de um pensamento liberal, aplicado a um espaço que, historicamente esteve subordinado às relações de dependência e à Divisão Internacional do Trabalho, resultando em uma cidade marcada pela pobreza da sua população, como já explicado em seções anteriores. É como se a cidade pudesse deslocar-se das questões estruturais e conjunturais do Estado, da União e da economia mundial. Essas diretrizes do plano representam a materialização do conceito de

ideias fora do lugar e a prática de tirar os lugares das ideias (as áreas de risco, por exemplo), tal como descreveu Maricato (2000).

Ratificando as assertivas acima, quanto ao caráter privatista do plano, e salientamos a ênfase dada ao uso do instrumento urbanístico da TRANSCON. Dessa forma, acentuou-se a possibilidade de ampliação dos coeficientes (CAB), todavia neste plano não ficou especificado os critérios da emissão destes, só autorizou-se o uso, favorecendo-o sobre o utilização da OODC, que só poderia ser utilizada após o esgotamento dos estoques de TRANSCON. O usuário desse instrumento, sem dúvida, se beneficia dos novos parâmetros estabelecidos nesse o PDDU de 2004, considerados em relação à LOUOS/19984, Art.121, parágrafo único e Art.122 (SALVADOR, 2004).

Diante desses exemplos, enfatizamos que o PDDU/2004, apesar da sua brevidade, se constituiu num instrumento de privatização da cidade como um todo; que defendia a autonomização das diversas esferas da sociedade em nome do discurso de eficiência e empreendedorismo. Seu modo de regulação do espaço traduzia o credo de Estado mínimo corrente à época. Contudo, em pouco tempo esta cartilha se mostrou não só danosa às sociedades, como também insustentáveis como modelo, a partir da eclosão da crise financeira de 2008, que demandou revisão de muitos postulados neoliberais para a vida coletiva.

4.2.2 O Princípio de Governança e o PDDU de 2008

O atual PDDU da cidade do Salvador, versão 2008, também se caracteriza pelas controvérsias que marcaram seu predecessor no que se refere ao processo de elaboração/aprovação e pelos debates que suscitou na sociedade soteropolitana, seja em grupos de especialistas e entidades de classe, seja nos órgãos de defesa dos interesses coletivos, como o Ministério Público Estadual (MPE). Confeccionado e aprovado no contexto da disputa da sucessão à prefeitura em 2008, o plano diretor esteve na agenda de debates de todos os candidatos, e mobilizou o posicionamento do incumbente João Henrique, para que explicasse quais seriam os riscos desta nova legislação privilegiar os interesses do mercado imobiliário em detrimento da preservação e promoção do bem coletivo.

O soteropolitano reelegeu o prefeito João Henrique para mais quatro de mandato, todavia isto não apagou do debate sobre o PDDU na esfera pública. A reeleição tão pouco eliminou os desvios cometidos no processo de elaboração e aprovação dessa nova versão, que contrariava as propostas originais apresentadas em 2005, quando o próprio João Henrique

tomou posse pela primeira vez. A principal exigência dos grupos de trabalho era que fosse seguido aos pressupostos do EC, Art.1º, parágrafo único, na promoção da função social da propriedade urbana em prol do bem coletivo e, do Art.2º, II, na defesa da gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas; revendo de forma democrática o PDDU de 2004.

A execução desses compromissos se traduziria na ideia de democracia representativa, na qual se pressupõe que o representante eleito conseguiria legitimar e defender os interesses dos seus eleitores. Além de pressupor também a execução de uma democracia participativa, alicerçada no conceito de governança, tal como descreve Ivo (2000), com base nas recomendações do Banco Mundial, como:

a capacidade governamental de fazer prevalecer regras universalistas nas transações políticas através da promoção, formas e mecanismos de coordenação e cooperação, nem sempre sustentados no uso da autoridade pública, mas em arranjos cooperativos, que reduziram os custos de transações e evitariam ações predatórias, como clientelismo, corrupção, etc. Esta dimensão normativa do “bom governo” supunha, pois, certa virtuosidade em relação à potencialidade inerente aos engajamentos participativos e mecanismos cooperativos na produção de resultados exitosos da política com democracia e justiça social (IVO, 2000, p. 15).

Todavia, esses conceitos ficaram (e ainda ficam) inócuos com a influência do poder econômico nas campanhas eleitorais¹⁴² e das ferramentas de *marketing* para influenciar a opinião pública. Essas estratégias traduzem-se no que Santos (2001) explica sobre a materialização do pensamento único, para o qual convencer é mais importante que instruir. Neste processo de implantação do PDDU pesou também, além do jogo de interesses político-partidário — próprios dos projetos de poder daqueles que ocupam cargos, sejam eles do executivo ou do legislativo – às estratégias de viabilizar a governabilidade na gestão municipal.

Por fim, buscando sustentar essas assertivas, consideramos, mais adiante, alguns pontos do PDDU de 2008 e com isso juntamo-nos às críticas já realizadas por outros autores, tais como Fernandes (2008); Azevedo (2010, 2011) e Sampaio (2011), entre outros. Todavia, antes de abordar pontos específicos é necessário salientar que partimos da compreensão de que ocorreu uma virada da conjuntura econômica, a partir do ano de 2004. Passando de estagnação para um cenário de aquecimento da economia nacional, com rebatimentos no

¹⁴² Para detalhamento do financiamento de campanha feito por empresas ligadas ao mercado imobiliário na corrida eleitoral em Salvador, em 2008, ver Henrique (2011, p. 69). Esse autor apresenta um detalhado quadro das doações aos comitês de campanha, sendo que destas destacam-se as doações feitas ao então candidato à reeleição João Henrique Carneiro, que recebeu as maiores quantias doadas por todas as empresas doadoras. O que indica, ainda que implicitamente, conflito de interesses. Não coincidência esse foi o mesmo ano de aprovação do PDDU/2008.

local, conforme explicado em capítulo anterior, intensificando o assédio do setor imobiliário sobre a gestão municipal. Na busca de flexibilização da legislação e criação de mecanismos que lhes favorecessem.

Esses mecanismos constituem-se, essencialmente, na alteração dos índices urbanísticos com a ampliação dos coeficientes (CAB e CAM), dos quais, alguns chegaram a variar em até 125% nos últimos 24 anos, como no caso de Brotas (SAMPAIO, 2011, p.332), onde se encontram localidades bastante disputadas pelo mercado imobiliário, como o Horto Florestal e Acupe. O caso do Horto Florestal está ilustrado na Figura 36 a seguir, na qual é possível verificar essa mudança brusca de coeficiente, portanto de gabarito e mudança do uso do solo para fins residenciais, em que o padrão unidomiciliar vem sendo paulatinamente substituído pelo multidomiciliar, favorecido com o uso de TRANSCON e provocando vertiginoso avanço sobre o espaço aéreo.



Figura 36. Mudanças do coeficiente de uso e avanço sobre o espaço aéreo no Horto Florestal, Salvador – BA, 10/12/ 2011.

Fonte: pesquisa de tese da autora.

Tal como no PDDU/2004, muitas críticas foram tecidas à edição de 2008. Críticos como Fernandes (2008) e Hauenschild (2011) denunciam, por exemplo: à falta de transparência e publicidade no processo de elaboração; o explícito favorecimento dos agentes do mercado imobiliário, por intermédio de flexibilização normativa, modificando e/ou criando critérios legais; à falta de uma integração metropolitana e; por fim, à negligência às questões voltadas ao bem-estar do cidadão comum. Todavia, essa última crítica não é produto de consenso.

Em verdade, conforme anunciado no sub-título, o Plano Diretor de 2008 traz elementos que caracterizariam o princípio de governança, pois ele apresenta alguns capítulos que atendem às diretrizes do EC, em que políticas de interesse social que foram aprovadas sem modificações, como as de saneamento e, particularmente, as do Título VI, referentes aos pressupostos e objetivos da política de habitação de interesse social, seu planejamento, o atendimento às necessidades habitacionais e até o aumento do número de ZEIS, ampliando-as substantivamente para cento e dezesseis as antigas APSE, restritas a apenas trinta e três. Tal como orienta, por exemplo os Art.2, XIV; 26, I e II do EC (BRASIL, 2001). Como também na criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador (FUNDURBS), a ser administrado pelo Conselho Municipal (Art.320, PDDU/2008) e ainda nos artigos que tratam da OODC.

Contudo, essas diretrizes pouco se materializaram em ações concretas (até o momento), pois logo no início do segundo mandato de João Henrique as referidas políticas perdem força com o fechamento de importantes secretarias, como a de Habitação e Esportes, entre outras, bem como não foi empossado o Conselho Municipal.

O que evidencia a natureza dual ao PDDU de 2008, pois ao mesmo tempo em que atende, parcialmente, às orientações da política urbana nacional, prevista no Art.182 da CF/88, ele contribuiu com a apropriação privada de MVFU, como ao favorecer e flexibilizar o uso da TRANSCON, inserindo ineditamente a faculdade de “[...] alienar, mediante escritura pública o direito de construir, [...]” (grifo nosso) (SALVADOR, 2008, Lei nº7.400/2008, Art.259). Nesse sentido, podemos somar ao elenco das críticas já produzidas seis pontos para melhor caracterizarmos o papel do PDDU/2004 no processo de produção do espaço da cidade de Salvador e de PEEU, sendo eles:

1-O uso da retórica para dissimular as intencionalidades do planejamento invisível (neoinstitucionalista¹⁴³) por intermédio do uso de linguagem palatável, baseada nas determinações da CF e do EC, tornando o Plano um documento essencialmente discursivo. Conforme pode ser verificado logo no início do texto, referente aos Títulos I e II, das disposições preliminares e da política urbana: princípios e objetivos, dispostos nos Art.1º ao 8º. Assim, de partida, essa versão do PDDU difere-se da anterior que apresentava princípios explicitamente mais liberalizantes;

2- A incoerência entre as diretrizes. Como por exemplo, o texto da Seção III, sobre conforto ambiental urbano, Art.24 ao 28, com normas para coibir impactos, mas altera para maior os CAB e os índices urbanísticos, inclusive em áreas de valor ambiental e cultural, como na área de Borda Marítima, cuja diretriz está no Art.333 e especificado nos anexos da referida Lei.

3- A produção de segregação social a partir do zoneamento. Particularmente por dar tratamento diferenciado às Zonas Sob Regime Urbanístico Especial (ZRE) em “áreas nobres” da cidade, regidas por TAC localizadas nos Loteamentos Itaigara e Vela Branca, Art.165 a 168, garantindo-lhes a manutenção dos padrões urbanísticos, diferente de muitas outras da cidade nas quais isso não foi assegurado;

4- A fragilidade da manutenção de algumas áreas de localizadas em ZEIS, com a superposição de aplicação do instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada (OUC), que prevê, entre outras alterações, a mudança dos índices, alterações das normas edilícias e das características do parcelamento, transformando-as em áreas emissoras de títulos mobiliários (os CEPACs), estes também de livre negociação no mercado. Este aspecto pode induzir, entre outras coisas, à gentrificação de Zonas de Interesse Social;

5- A orientação dada nos Art.131 a 163, para aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos e o ordenamento territorial baseado em Macrozoneamento, gera um problema de escala, em função da falta de detalhamento, de aproximação, com a realidade de cada localidade. Considerando como homogêneas algumas áreas que possuem diversidade interna, visão defendida também por Hauenschild (2011).

¹⁴³ Um planejamento invisível, que visa expandir o mercado na esfera até então controlada pelo planejamento (CARVALHO, 2002, 194).

6- A possibilidade de usar, conforme reza o Art.263, §1º, conjuntamente TRANSCON e Outorga Onerosa em um mesmo terreno receptor, fato que facilita o acesso dos agentes do mercado imobiliário aos mecanismos de ampliação do gabarito das construções.

Após essas considerações, verificamos que as críticas empreendidas ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2008, aprovado na transição entre os dois mandatos do prefeito João Henrique Carneiro, não expressam apenas uma visão academicista feita por especialista, limitado ao debate dos conceitos. Mas, sobretudo, por refletirem a preocupação destes, e dos demais segmentos da sociedade civil, com os destinos traçados para a cidade. Vimos que diversos estudos tem revelado as orientações e/ou as brechas normativas que tem possibilitado a transfiguração rápida da cidade. Notamos que esse foi o papel do Estado na produção desse espaço relativo, com sua contribuição por meio de sistemática intervenção; seja na forma do zoneamento, seja com a elaboração de leis que permitiram o acesso desigual ao solo na cidade, resolvendo e muitas vezes antecipando as soluções dos problemas imediatos do capital.

4.3 OS EFEITOS DA MUTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO NA PAISAGEM

Nessa referida transfiguração da cidade como negócio, um produto para o mercado, consome-se vorazmente a cidade como obra. Dessa forma, cria-se um ambiente propício para as ações predatórias de clientelismo, corrupção e privatismo, como destaca Ivo (2000). Com isso, observa-se um quadro de standartização da paisagem, dada pela verticalização dos imóveis e pelo adensamento do espaço, que como já foi analisado nesta pesquisa, tem sido proporcionado pelo uso indiscriminado, e até irregular, da TRANSCON¹⁴⁴. Defendo que o uso desses títulos pelos agentes imobiliários e construtoras se constitui em mais uma forma de apropriação de MVFU: seja para quem o vende, apropriando-se da mais-valia da localidade, em razão das limitações de uso e justamente por ela ser assim; seja para quem compra, ao ampliar seus coeficientes de aproveitamento em áreas de grande valor fundiário.

Importa ressaltar que a standartização paisagística provoca, além da perda de diversidade, com a homogeneização e acavalamento das formas, monotonia e perda do patrimônio coletivo, ambiental e histórico. Também compromete o conforto ambiental da

¹⁴⁴ - Conforme denúncias amplamente vinculadas na imprensa (A Tarde, 24/08/2010; 04/09/2010; 12/09/2010).

cidade, quanto ao sombreamento, à circulação de ar e à temperatura, como pode ser visto na Figura 37 abaixo, na qual está evidenciada a aproximação, quase uma superposição, dos prédios e a repetição dos modelos arquitetônicos. Isso em área de alto valor de mercado: o Loteamento Vela Branca na Pituba.



Figura 37. Verticalização e adensamento no Loteamento Vela Branca, Salvador – BA, 10/12/ 2011.
Fonte: pesquisa de tese da autora.

Esses impactos estão ilustrados também pela Figura 38 a seguir, que mostra a vertiginosa modificação do gabarito na localidade do Horto Florestal, em Brotas. Nela é possível verificar os resultados negativos da mutação da legislação ao longo de cerca de 30 anos e de forma concentrada no último decênio. Essas modificações materializaram formas produtoras de externalidades negativas no que tange, sobretudo, ao volume das formas incorporadas na localidade e à intensidade do uso do espaço, que certamente serão socializadas pela cidade e sua coletividade.



Figura 38. Horto Florestal: superposição da legislação na paisagem. Salvador – BA, 10/12/ 2011.
Fonte: pesquisa de tese da autora.

Nota-se na imagem uma superposição de formas produzidas em tempos diferentes da cidade, a fim de atender às demandas impostas ao espaço urbano pelo MPC e viabilizadas pela ação política. As construções destacadas na figura correspondem aos diferentes momentos, regidos por marcos legais distintos, constando um intervalo entre eles. Primeiro, em 1984, quando o ordenamento do uso do solo era dado pela LOUOS/1984 e os índices ou coeficientes de aproveitamento¹⁴⁵ eram menores que os aplicados em 2008.

¹⁴⁵ Os índices aplicados à cidade, estabelecidos na LOUOS de 1984, correspondiam aos: ÍNDICE DE OCUPAÇÃO MÁXIMA (I_o), ou relação máxima permitida entre a área ocupada (S_o) e a área total do terreno (S_t), correspondendo matematicamente à equação ($I_o=S_o/S_t$); ÍNDICE DE PERMEABILIZAÇÃO MÍNIMA (I_p), referente à relação mínima permitida entre a área onde não é permitido edificar ou revestir o solo com material que impeça ou dificulte a absorção das águas de chuvas (S_p) e a área total do terreno (S_t), traduzido por: ($I_p=S_p/S_t$); ÍNDICE URBANÍSTICO, uma expressão matemática da relação estabelecida entre o espaço e as grandezas representativas das realidades sócio-econômicas e territoriais das cidades e por fim, ÍNDICE DE UTILIZAÇÃO OU COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO (I_u), a relação máxima permitida entre a área construída (S_c) de uma edificação e a área total do terreno (S_t) em que a mesma se situa, representado por ($I_u=S_c/S_t$). Com a edição do PDDU de 2008, os índices urbanísticos mudou de nomenclatura para Coeficiente de aproveitamento básico (CAB) e Coeficiente de aproveitamento máximo (CAM) (SALVADOR, 2001, Lei 3.377/84; SALVADOR, 2007, Lei 7.400/2008)

Em 1984 índice máximo permitido era 1,2 de **Iu** para a área da Figura — que atualmente abrange os limites da Zona Predominantemente Residencial Parque Florestal (ZPR5), definida pelos TACs dos Loteamentos Parque Lucaia e Condomínio Parque Florestal, ambos de 1975 (ver capítulo quadro 2) (SALVADOR, 2007; 2001). Este é um valor menor que o básico permitido para a mesma área após a aprovação do PDDU/2008, passando para 1,5 de **CAB**, com **CAM** de 2,5. Essa mutação nos reporta às considerações de Furtado (2007), quanto à mutações dos coeficientes básicos e máximos na flexibilização da legislação, tornando velhos máximos em novos mínimos.

Ainda considerando a Figura 38, é importante salientar que as construções destacadas representam a dinâmica do capital para cada momento da cidade. Assim, a unidade uniresidencial em destaque (demarcada pela LOUOS/1984) é um produto do processo da PEEU resultante da Lei de Reforma Urbana de 1968, expresso pela aquisição da gleba em 1971 e firmação do TAC Parque Lucaia em 1975, constituindo um loteamento voltado ao público solvável do mercado de terras à época, ou seja as classes de alta renda da cidade.

Já o prédio assinalado pelo interstício legal, o edifício Residence Le Corbusier, corresponde ao intervalo entre 1984 e 2008, quando a cidade era regulada por uma legislação já expirada (o PDDU/1985). Essa construção de 18 andares, em um terreno de 3.780m², com área construída de 10.200m², uma das primeiras da Incorporadora e Construtora Choma, foi realizada em regime de condomínio pelos proprietários, estes também de alta renda, entre 1989 e 1990 (www.chroma.com.br). Essa obra é expressão do momento em que o crédito imobiliário era escasso e a economia estava desaquecida, quando a construção era realizada por iniciativa de particulares, cotizando os custos da produção, conforme analisado no capítulo 3 desta tese. Nesse período o gabarito ainda estava restrito aos parâmetros da LOUOS/1984.

Por fim, encontramos na anteriormente referida figura a construção referente ao marco legal do PDDU/2008, já no contexto do *boom* imobiliário, quando se verificou mais uma vez a adequação da legislação às demandas do setor da construção civil. Nessa imagem está destacado o edifício Mansão Top Hill Horto Florestal; um empreendimento realizado pela construtora André Guimarães, entre os anos de 2008 e 2013. Esse prédio é composto por duas torres de 24 andares, com dois apartamentos por andar, cuja área das unidades varia de 207,32 m² a 302,17 m², e seus preços são da ordem de R\$ 1.381.000,00 a R\$ 1.850.000,00. O empreendimento ocupa um terreno de 5.700m² (www.tophil.com.br). Na área em que se

encontra esse edifício, o CAM permitido é de 2,5. Isto significa que a área construída final só pode alcançar esse limite por intermédio do uso de certificado de TRANSCON, sozinho ou associado ao título de OODC.

É importante destacar que a análise da Figura 38 evidencia os principais problemas investigados no âmbito dessa tese. Os aspectos sublinhados mostram a materialização de processos urbanos de forma simultânea, a saber: produção do espaço urbano e de PEEU, além da apropriação privada de MVFU, pela simples modificação da legislação. Vimos que ocorreram de forma sucessiva a limitação do acesso ao solo, por meio do loteamento, deixando essas áreas de acesso exclusivo a um público restrito e a potencialização legal do uso do solo em direção ao espaço aéreo, atendendo às atuais demandas da economia como um todo e do mercado imobiliário em particular. Esses processos além de gerarem deseconomias (na forma de diversos impactos), promoveram uma modificação profunda na paisagem, que de acordo com o próprio PDDU legalmente deveria ser preservada (Salvador, 2007. Lei 7.400/2008 Art. 264). Segundo Santos (1996), a paisagem traduz essa mutação, pois ela corresponde:

[...] à porção da configuração territorial que é possível abarcar com a visão. [...] é transtemporal, juntando objetos passados e presentes, uma construção transversal. [...] se caracteriza por uma dada distribuição de formas-objetos, providas de conteúdo técnico específico. [...] A paisagem existe, através de suas formas criadas em momentos históricos diferentes, porém coexistindo no momento atual. [...] Tais formas nasceram sob diferentes necessidades, emanaram de sociedades sucessivas, mas só as formas mais recentes correspondem a determinações da sociedade atual (grifo nosso)” (SANTOS, 1996, p.83-84).

As modificações operadas na paisagem representada na Figura 38 é produto da ação privada, mas só foi possibilitada por intermédio da ação estatal. Nessa perspectiva, resgatamos o pensamento do neo-marxista Jean Lojkin (1997) em relação ao fato do urbano ser um componente-chave à análise do Estado, desmontando a ideia de um mero acessório da política estatal. Uma vez que, como já dito, a cidade capitalista apresenta uma crescente concentração dos meios de consumo coletivo e o modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução do capital e das forças de trabalho, possibilitam diversas formas de apropriação de MVFU. Como por exemplo, no avanço sobre o espaço aéreo por intermédio das modificações de uso e índices urbanísticos permitidos e pelo franqueamento da utilização de TRANSCON.

CONCLUSÃO

A análise da produção de escassez do espaço urbano passa pela compreensão de que esse espaço é ao mesmo tempo objeto e continente de uma dada estrutura social, que se transforma ao longo do tempo e, nesse processo, materializa formas concretas que desempenham funções específicas necessárias à produção e reprodução dessa sociedade. Essa dinâmica não se realiza de forma dissociada das diversas expressões de poder que nela operam. Ao longo deste trabalho, pudemos constatar que a combinação e a competição de múltiplos poderes — da esfera governo federal, estadual e, sobretudo, municipal — pelo uso e apropriação da materialidade espacial, desencadearam diferentes processos, inclusive o de criar ou acentuar a sua escassez, como verificamos no estudo de caso da Cidade do Salvador.

Nos espaços urbanos contemporâneos, onde mais da metade humanidade vive, essa realidade de disputa espacial e sua consequente produção de escassez se acentuam. Especialmente porque a cidade se transformou, ao longo do último século, no *locus* central da decisão e da realização da produção capitalista. No caso brasileiro, como já foi fartamente demonstrado pela literatura especializada, essa disputa espacial não apenas se acentua como se torna uma questão aguda, em razão do rápido, concentrado e contraditório processo de urbanização pelo qual passou a sua população, a partir da segunda metade do século XX. A constatação da existência dessas disputas espaciais, particularmente para atender aos interesses do capital privado, animou a elaboração desta tese, que teve como tema a produção de escassez do espaço urbano, realizando, para tanto, um estudo sobre *boom* imobiliário, uso de TRANSCON e apropriação de mais-valia fundiária urbana na cidade do Salvador.

A principal hipótese desta tese para explicar as transformações do espaço urbano da capital baiana tem sido resultado do processo de produção de escassez do espaço urbano, causadas tanto por esgotamento intencional dos espaços físicos habilitados à edificação e disponíveis na cidade, os chamados vazios urbanos, quanto por restrições de acesso a estes, resultando no aumento da renda fundiária urbana e criando as condições para a apropriação de mais-valias fundiária urbana por agentes do mercado imobiliário.

Nossa pesquisa evidenciou que, no caso da cidade do Salvador-Ba, esse fenômeno ocorreu ao longo da história recente da produção do seu espaço urbano, particularmente entre os anos de 1968 e 2008. A produção de escassez do espaço nesta cidade foi resultado da

associação de interesses de agentes hegemônicos que, nesse sentido, manipularam a regulação e a regulamentação urbanística, para criar legislações que lhes favorecessem. Além disso, foi fruto da aplicação seletiva de planos e projetos ao espaço urbano, que orientou as formas ocupação do solo nesta capital. Essa escassez também foi produzida e acentuada por intermédio da permissividade (ou omissão) estatal nos eventos de ocupações coletivas por invasões, que acentuaram as limitações da oferta de vazios urbanos.

Neste trabalho, um dos passos adotados para alcançar os objetivos da pesquisa foi a realização de uma revisão teórica dos conceitos e categorias chave relevantes ao tema, iniciando com as análises sobre a produção do solo urbano, visto aqui como um bem composto em razão da natureza inseparável de suas porções material (limitado e de localização irreproduzível) e econômica (ser suporte e fator de produção). Logo em seguida, fizemos o resgate da literatura de como esse bem imóvel, que é solo em si, foi transformado em propriedade privada plena, com especial atenção para observar com este fenômeno ocorreu no Brasil.

Sobre a experiência brasileira vimos que um marco legal original da regulação do solo foi a edição da Lei de Terras de 1850, passando por adequações legais, desde então, até ter seu uso definido, pela Constituição Federal de 1988, como um ‘direito-dever’ obrigado a exercer função social, sendo o solo urbano regulamentado pelo Estatuto da Cidade em 2001. Notamos que o fato do bem solo urbano ser atualmente regulado pelos princípios da ordem pública e do interesse social, isso não lhe retira a condição de mercadoria, com valores de uso e de troca, que, portanto tem preço e gera renda.

Nesse sentido, também foi necessário realizarmos uma revisão teórica que recuperasse os principais conceitos da Teoria Geral da Renda da Terra, também chamada de renda fundiária ou renda do solo. Nessa revisão, consideramos, sobretudo, as contribuições da teoria marxista, na explicação das diferentes tipologias de renda fundiária, dos principais agentes relacionados à sua produção e apropriação e a instituição jurídica desta. Para as análises urbanas, inspiramo-nos, particularmente nas contribuições dos representantes da Escola de Sociologia Urbana Francesa, mas também com largo elenco de trabalhos mais contemporâneos, para entender temas e problemas relativos produção do espaço nas cidades.

Do pensamento mais contemporâneo sobre a Teoria da Renda da Terra destacamos as contribuições produzidas no âmbito do Lincoln Institute of Land Policy e também por autores brasileiros. Dessas análises mais atuais, salientamos a defesa que esses autores fizeram da

necessidade de adoção, por parte dos governos locais, de mecanismos legais de recuperação das mais-valias fundiárias urbanas, quando estas são originadas por investimentos públicos. Neste contexto, nossa pesquisa dedicou especial atenção para investigar o processo de elaboração e o uso dos instrumentos jurídicos urbanísticos da Transferência do Direito de Construir (TRANSCON) e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

As análises teóricas nos levaram a constatar que o solo urbano existe pela intervenção material e normativa do governo urbano, no qual as normas e regras de seu uso e a intensidade do seu aproveitamento modificam seu preço, valorizando-o. Assim, a renda da terra nada mais é do que a parte do valor produzido *socialmente* (empregando trabalho morto) que gera o preço da terra. Este preço final é a mais-valia fundiária urbana resultante e, para que esta seja apropriada por particulares, um conluio de interesses é articulado e exposto, muitas vezes, sob a forma do ‘planejamento invisível’ (não dito) — em razão das oportunidades de mercado identificadas por seus agentes —, que é apresentado de forma travestida por intermédio de discursos apaziguadores de conflitos e modernizadores do espaço urbano. Tal como se deu na cidade do Salvador-Ba.

Constatamos que os agentes imobiliários privados na capital baiana têm suas rendas aumentadas, sem nenhum custo, por ações como: zoneamento, regulamentação da propriedade, modificações do uso do solo e da densidade construída, bem como pela socialização dos custos em infraestrutura, necessários à reprodução ampliada do capital. Foi possível verificar que essas ações são, frequentemente, viabilizadas pelo Estado de forma articulada com o capital privado, ocorrendo em nível macroeconômico como resultado da adoção de políticas locais, nacionais e até mesmo internacionais.

No caso da cidade do Salvador, como salientamos, esses processos de produção de escassez do espaço urbano e apropriação de mais-valias fundiárias urbanas tornaram-se mais explícitos com a materialização das diretrizes espaciais dadas pelo plano do EPUCS, que adensou de infraestruturas áreas de expansão do capital imobiliário, em vazios demográficos, ao longo das décadas de 1960 e 1970. Essa produção de escassez do espaço urbano se agravou com a edição da Lei de Reforma Urbana em 1968, que privatizou as terras públicas da cidade e as transformou em mercadoria plena, viabilizando a apropriação privada das mais-valias fundiárias, ao promover monopólio das terras.

Dessa forma, os referidos processos se acentuaram ao longo dos anos seguintes à edição da Lei de Reforma Urbana, seja pela ampliação e ocupação dos parcelamentos do solo,

seja pelo adensamento da ocupação espacial da cidade, dada de maneira formal e informal; revelando a configuração espacial de uma metrópole segregada na qual é possível mirar realidades socialmente opostas, marcadas pela desigualdade social, como também do acesso a terras e bens de consumo coletivo, característicos de economias periféricas ou emergentes como a do Brasil.

Afirmamos que o fenômeno de produção de escassez do espaço urbano na Cidade de Salvador ganhou novos contornos com a edição dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano dos anos 2000, particularmente o de 2008. Este último plano, flexibilizou — em um cenário de crescimento econômico, particularmente para o setor imobiliário que se encontrava aquecido — os parâmetros urbanísticos dos coeficientes de aproveitamento. Essas ações transformaram coeficientes definidos em legislação anterior como máximos em coeficientes básicos. Com isso, permitiu-se legalmente a ampliação do avanço sobre o espaço aéreo, resultando em uma massiva verticalização da paisagem. Foi justamente a percepção da ocorrência desse fenômeno que levou o arquiteto Paulo Ormino de Azevedo (2013) recentemente a afirmar que ‘Existem em Salvador alguns fazendeiros-do-ar com milhares de alqueires de terras chamados de transcon’. Não resta dúvida que, a verticalização acarreta uma série de impactos espaciais à cidade, dada intensidade e adensamento do uso que a ocupação vertical representa.

A análise sobre a verticalização da cidade, no período do *boom* imobiliário, também revelou a ocorrência de práticas espúrias na utilização do instrumento urbanístico da TRANSCON, que possibilita a ampliação vertical dos edifícios para além dos coeficientes de aproveitamento básicos. Essas práticas assim se caracterizam por darem destinos distintos aos originalmente estabelecidos quando esse instrumento foi criado, pois originalmente, a TRANSCON foi concebida para garantir ao proprietário de área considerada de interesse social, sobretudo nas ZEIS, o gozo do direito de construir, inerente ao direito de propriedade. Para tanto, o poder público emite um título mobiliário que assegura ao proprietário de terrenos em áreas específicas na cidade o exercício desse direito de construir em outra localidade, podendo inclusive aliená-lo a terceiros, numa transações entre particulares.

Assim, nossa pesquisa constatou que esses títulos de TRANSCON, que tem por força de lei sua aplicação definida para áreas específicas da cidade, bem como a orientação de ser usado de forma associada a outro instrumento urbanístico, a OODC — uma ferramenta específica de recuperação social de mais-valia fundiária urbana, pois se refere a uma taxa

paga ao Município pela produção do solo criado —, tem tido seu uso banalizado, sem o devido controle público, além de ser aplicado em áreas não permitidas. As evidências empíricas foram levantadas a partir da análise de denúncias feitas junto ao Ministério Público Estadual e relatadas na imprensa, que revelava os abusos no uso de TRANSCON, desvelando, ainda, a associação dos interesses de agentes públicos e privados que resultam na apropriação das mais-valias fundiárias urbanas.

Os episódios denunciados ao MPE revelaram, de um lado, tanto a banalização do uso dos títulos de TRANSCON sobre a OODC, ao ponto provocar perda de arrecadação municipal, que chegaram a acarretar prejuízos à prefeitura da ordem de R\$500 milhões; quanto, de outro lado, a utilização deste em áreas cujo instrumento permitido era exclusivamente a OODC, como nas áreas de Borda Marítimas da cidade (A TARDE, vários). Tais usos e abusos, não só aqueceram esse mercado e promoveram especulação no preço desses papéis, como impediram a recuperação de mais-valia fundiária urbana, formalmente estabelecida por Leis Federais e Municipais, revelando práticas ilegais de interesses privados com anuência e/ou omissão de agentes públicos.

Diante do exposto, verificamos que explicar fenômenos espaciais complexos, que envolvem uma miríade de agentes e objetivos explícitos ou velados, é uma tarefa com forte possibilidade de produzir resultados aparentemente inconsistentes, em razão das muitas possibilidades investigativas que surgem. Os obstáculos para o desenvolvimento dessa pesquisa também se deveram às dificuldades de acesso às informações que, por se tratarem de dados estratégicos aos agentes envolvidos, frequentemente, tinha seu acesso restrito. É claro que este problema de acesso aos documentos relativos aos processos regulatório do espaço na cidade, muitas vezes contraria os princípios republicanos quanto à transparência e divulgação de dados sobre a coisa pública, conforme previsto na legislação federal e local.

Não obstante, a despeito das dificuldades acima mencionadas, a pesquisa revelou que a escassez do espaço urbano não se deve ao fato dele ser bem raro, apesar das limitações de vazios urbanos existentes na cidade em relação à sua população. Apontamos, ainda, que esses espaços não são prodigalizados aos que dele necessitam. De fato, identificamos sistemáticas e reiteradas aplicações de práticas de *produção de escassez*, incutindo a esse fenômeno forte carga de intencionalidade por parte de agentes hegemônicos.

Diante dessas constatações, procuramos responder, ainda que parcialmente, algumas das questões feitas nesta tese, tais como: se a escassez de espaço urbano é real? Tal escassez

se deve à falta de solo urbano em área, ou às restrições ao acesso a esse bem? Qual a natureza dessas restrições? A quem se aplica tais restrições? E, por fim, mas não menos importante: quem se beneficia dessas restrições?

No atendimento dessas questões, verificamos que é real a escassez do espaço urbano em Salvador, pois os dados analisados mostraram que o estoque vazios urbanos qualificados à habitação é baixo, era da ordem de 15% da área do território continental da cidade no início dos anos 2000, sobretudo os vazios destinados à habitação de interesse social. Mas, essa realidade é relativamente recente, pois até metade dos anos de 1970 esses vazios demográficos constituíam cerca de 70% da área da cidade. Em seguida vimos que atualmente as limitações dadas pelo atual baixo estoque de áreas resultaram da expansão e adensamento do território, particularmente pela multiplicação das ocupações coletivas por invasões, agravadas nos anos de 1980. Essas limitações se acentuam pelas as restrições de acesso ao solo urbano, sejam elas de ordem natural, ou em razão da regulação dada ao espaço, sob a forma do zoneamento, que define usos específicos a trechos da cidade e por encontrarem-se sob domínio privado, sobretudo após 1968, sendo reservados ao mercado imobiliário formal e ofertados aos que a este se qualificam em termos de renda. O que beneficia os proprietários, promotores e construtores imobiliários que atuam neste segmento, contando, direta ou indiretamente, com incentivos financeiros públicos, oriundos da Política Nacional de Habitação, no seu segmento voltado para o mercado.

Com efeito, as análises aqui empreendidas endossam as constatações de que, no Brasil, chegamos à sociedade urbana, mas ainda não alcançamos coletivamente o direito à cidade, inclusive pela própria negação do direito ao espaço urbano. Nesse espaço urbano, confrontam-se a cidade formal, que segue as normas urbanísticas, fruto de várias versões do planejamento invisível, materializados pelas articulações entre o capital imobiliário e o Estado, que produz a sua escassez e a cidade entregue a informalidade, seguindo suas próprias lógicas e processos espontâneos, na qual os indivíduos desenvolvem estratégias particulares de sobrevivências, em razão do alheamento dos órgãos oficiais para com a condição em que vivem.

Todavia, entre essas duas realidades encontram-se aqueles segmentos da sociedade civil, aos quais nos associamos, que militam pela efetiva materialização e ampliação dos direitos já conquistados pelos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e que já estão presentes na legislação federal e municipal. Com destaque para instrumentos que tem a razão

precípua de garantir o cumprimento da função social da cidade, constitucionalmente consagrada. Contudo, o alcance pleno disso passa pelo aperfeiçoamento de formas democráticas deliberativas.

Com a implantação de uma ordem que esteja lastreada em princípios participativos que, contribuam para a manifestação das diversas formas de solidariedade, diminuam os custos da coerção e favoreçam cooperação na cidade. Nesse cenário, é imprescindível que os indivíduos sejam considerados iguais para exercerem plenamente os três elementos fundamentais da cidadania: influenciar, decidir e usufruir sobre aquilo que é de interesse e de uso coletivos, como é a cidade, um espaço banal ao que todos devem ter direito.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO FILHO, Eduardo Antônio. *Mapeamento multi-escalar de estruturas da área de influência da porção sul da Falha de Salvador, Bahia*. 2009 – Monografia (Bacharelado) Curso de Geologia, Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia, 2009.
- ADAS, Melhem. *Panorama geográfico do Brasil: contradições, impasses e desafios*. 4. ed. São Paulo: Moderna, 2004.
- ADEMI. *O mercado imobiliário em Salvador*. Palestra realizada no PPGAU/ UFBA, em 17/03/2009, pelo então presidente da ADEMI-Ba, Sr. Walter Barreto. Dados disponibilizados em CD-ROM. Salvador, 2009.
- _____. *Institucional*. Dados de 2008. Salvador: ADEMI – BA, 2012. Disponível em: <<http://ademi-ba3.hospedagemdesites.ws/institucional/>>. Acesso em 12/11/2012.
- ALMEIDA, Aristeu Barreto de (Org.). *Rômulo Almeida: o construtor de sonhos*. Salvador: CORECON, 1995.
- ALMEIDA, Luiz Felype de; MONTE-MÓR, Roberto Luís. *Formação e recuperação de 'mais-valias fundiárias urbanas'': das esferas do debate ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. In: Anais do XIV Seminário sobre a economia Mineira, Diamantina:Cedeplar-UFMG
- AMIN, Samir. Geopolítica del imperialismo contemporáneo. In: CHOMSKY, Noam ... [et al.]. *Nueva hegemonía mundial: alternativas de cambio y movimientos sociales*. 1º ed. Buenos Aires: Clacso, 2004. p 73-109.
- ANDRADE, Adriano Bittencourt. *O espaço em movimento: a dinâmica da Pituba no século XX*. Salvador: EDUFBA, 2005.
- ANDRADE, Adriano Bittencourt; BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. *Geografia de Salvador*. 2. ed., Salvador: EDUFBA, 2009.
- ARAÚJO, Heloísa Oliveira. *Inventário da legislação urbanística de Salvador: 1920-1966: as novas regras do jogo para o uso e abuso do solo urbano*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia. 478f. Salvador: UFBA, 1992.
- ARATU ON LINE. Salão Imobiliário. Disponível em: <<http://www.aratuonline.com.br/videos/214,salao-imobiliario-salvador.html> > . Acesso: 10/11/2012.
- AZEVEDO, Paulo Ormino David de. *Fazendeiros do ar*. Salvador: A Tarde, caderno A2, Opinião, 20/01/2013.
- _____. *Transcon à moda baiana*. Blog de Josias Pires. 2010. O Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/josias-pires/transcon-a-moda-baiana>>. Acesso em: 03/09/2010.

- AZEVEDO, Thales de. *Povoamento da cidade de Salvador*. Edição Fac-similar. Salvador: Fundação Pedro Calmon, 2009.
- A TARDE, Jornal. *Só um processo contra transcon ilegal rende R\$ 400 mil à Prefeitura*. Salvador: A Tarde, caderno B1, 1/04/2013.
- _____. *Ba: novos prefeitos assumirão dívida de R\$ 885 milhões*. Salvador: A Tarde, 13/10/2012. Disponível em <<http://atarde.uol.com.br/materias/1460195>>, acesso em 16/10/2012.
- _____. *Transferência da sede de A TARDE marcou pioneirismo*. Salvador: A Tarde, 14/10/2012. Disponível em <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/materias/1460264-transferencia-da-sede-de-a-tarde-marcou-pioneirismo>>. Acesso em 16/10/2012.
- _____. *Salvador tem 540 áreas de risco*. Salvador: A tarde, 22/01/2011. Disponível em <<http://atarde.uol.com.br/noticias/5677136>>, acesso em 03/10/2011.
- _____. *Intervenções na Paralela geram ações criminais*. Salvador: A Tarde, Caderno A8, 17/09/2010.
- _____. *Kátia Carmelo liberou Trancon em área proibida por decreto*. Salvador: A Tarde, Caderno A6, 12/09/2010.
- _____. *Operários da obra Le Parc mantêm paralisação*. Salvador: A Tarde, Caderno A7, 11/09/2010.
- _____. *Terrenos na Paralela são alvo de protesto*. Salvador: A Tarde, Caderno A4, 08/09/2010.
- _____. *Documentos falsos foram usados em negociações*. Salvador: A Tarde, Caderno A5, 08/09/2010.
- _____. *Máfia da TRANSCON: três órgãos investigam caso que envolve a prefeitura*. Salvador: A Tarde, Caderno A9, 04/09/2010.
- _____. *Só 52% dos empreendimentos da Encol na Bahia foram concluídos*. Salvador: A Tarde on-line, 11/03/2010. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/noticias/1429404>> Acesso em: 04/09/2010.
- _____. *Máfia da TRANSCON: empresário nega esquema de favorecimento*. Salvador: A Tarde, Caderno A4, 24/08/2010.
- _____. *Prefeitura contraria seu plano diretor*. Salvador: A Tarde, Caderno A4, 15/08/2010.
- _____. *Salvador tem a maior densidade populacional do Brasil*. Salvador: A Tarde on-line, 01/09/2008. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/noticias/951016>>. Acesso em: 07/09/2008.
- _____. *Criação do Stiep ajudou ocupação da Orla*. Salvador: A Tarde, 28/09/2002.
- _____. *Salvador está há 10 anos sem um plano de desenvolvimento*. Salvador: A Tarde, Caderno Local, 14/07/2002.

BAHIA, Governo do Estado da. *Municípios em Síntese*. Salvador: SEI, Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/munsintese/index.wsp?tmp.cbmun.mun=2927408>>. Acesso em: 10/08/2012.

_____. *Lei n. 3.192 de 22 de novembro de 1973*. In: BAHIA, Governo do Estado da Bahia. Diário Oficial do Estado de 24 de novembro de 1973. Salvador: EGBA, 1973. Disponível em < <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/70132/lei-3192-73-bahia-ba>>. Acesso em: 06/07/2012.

_____. *Lei 2.321 de 11 de abril de 1966*. In: BAHIA, Governo do Estado da Bahia. Diário Oficial do Estado de 26 de abril de 1966. Salvador: EGBA, 1966. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/70118/lei-2321-66-bahia-ba>>. Acesso em: 05/06/2012.

_____. URBIS, Disponível em: <<http://www.urbis.ba.gov.br/>>. Acesso em: 10/08/2012.

BALTRUSIS, Nelson. O mercado, o preço e a renda da terra. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. (Org.) *Estudos sobre dinâmica territorial, ambiental e planejamento*. João Pessoa: Editora Grafset, 2011. pp. 29-47.

_____. *Transformações do modo de morar nas metrópoles contemporâneas - novos discursos, velhos problemas*. Caderno CRH, V.23, n. 59, Salvador BA, 2010. pp. 235-253. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v23n59/03.pdf>>. Acesso em: 05/11/2011.

_____. *A valorização fundiária da propriedade urbana*. Cadernos Metrópole (PUCSP), v. 16, p. 121-140, 2006. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm16_88.pdf>. Acesso em 15/06/2011.

_____. *O mercado imobiliário em favelas e o processo de estruturação do espaço*. 2005 – tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2005.

BASSUL, José Roberto. *Reforma urbana e Estatuto da Cidade*. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, setembro. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 21/12/2012.

BATAGLIA, Luiza. *Cadastrros e registros fundiários: a institucionalização do descontrol sobre o espaço no Brasil*. 1995. 329p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/2pesq/1orient/1995battaglia/1995battaglia-tese.pdf>. Acesso em 10/ 05/ 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?PROER>> Acesso em: 10/02/2013.

BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Huítec, 1996.

- BORCHARTT, Jullian. *O capital*: edição resumida, resumo do vol. 3. Rio de Janeiro: ed. Guanabara, 1982.
- BOTELHO, Adriano. *A renda fundiária urbana*: uma categoria de análise ainda válida? Rio de Janeiro: Revista do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFF. Vol. 10, nº 19, 2008.
- _____. *A cidade como negócio*: produção de espaço e acumulação de capital no município de São Paulo. São Paulo: Cadernos Metrôpole nº18, 2007. pp. 15-38.
- BOTTOMORE, Tom. HARRIS, Laurence. & KIERNAN, V. G. *Dicionário do pensamento marxista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1988.
- BOULOS JÚNIOR, Alfredo. *História*: sociedade & cidadania. São Paulo: FTD, 2003.
- BRANDÃO, Maria de Azevedo. *O último dia da criação*: propriedade e uso do solo em Salvador. In: PLANEJAMENTO. vol.7 jul./dez. Salvador: Planejamento, 1979.
- BRASIL, Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Diário Oficial da União, 05/10/1998, p.1 (anexo). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10/06/2012.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Diário Oficial da União, 24/01/1967, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm> Acesso em: 05/09/2012.
- _____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro 1946*. Brasília: Diário Oficial da União, 19/09/1976, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm> Acesso em: 10/06/2012.
- _____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Brasília: Diário Oficial da União, 24/02/1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 10/06/2012.
- _____. *Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824*. In: Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824, p.7, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 04/09/2012.
- _____. *Decreto-lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986*. Extingue o Banco Nacional da Habitação – BNH. Brasília: DOFC, 24/11/1986, 0175542. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm> Acesso em: 10/11/2012.
- _____. *Decreto-Lei nº 759 de 12 de agosto de 1969*. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal. Brasília: DOFC, 0072364. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0759.htm>. Acesso em: 05/09/2012.

- _____. *Decreto-lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo. Brasília: DOFC, 28/02/1967, p. 2460. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm>. Acesso em: 10/06/2012.
- _____. *Decreto-lei nº 3.079 de 15 de setembro de 1938*. Regulamenta o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Brasília: Diário Oficial, 16/09/1938. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d3079.htm> Acesso em: 05/09/2012.
- _____. *Decreto-lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Brasília: Diário Oficial, 13/12/1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em: 05/09/2012.
- _____. *Decreto-lei nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Manda executar a Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850. In; Coleção Leis Históricas, 1854, Parte I, p. 10. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1318.htm>. Acesso em: 03/09/2012.
- _____. *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. Brasília: Diário Oficial da União, 08/07/2009, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 10/06/2012.
- _____. *Lei nº 11.491 de 20 de junho de 2007*. Institui o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FI-FGTS. Brasília: Diário Oficial da União, 21/06/2007, p.6. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11491.htm#art3> Acesso em: 04/10/2012.
- _____. *Lei nº 10.931 de 02 de agosto de 2004*. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário. Brasília: Diário Oficial da União, 03/08/2004, p.17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm>. Acesso em: 14/10/2012.
- _____. *Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 11/01/2002, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 04/05/2011.
- _____. *Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília: Diário Oficial Eletrônico, 11/07/2001, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 04/05/2011.
- _____. *Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial 05/05/2000, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 04/03/2013.

- _____. *Lei nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999*. Brasília: Diário Oficial, 01/02/1999, p.5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9785.htm> Acesso em: 05/09/2012.
- _____. *Lei nº 9.514 de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel. Brasília: Diário Oficial, 21/11/1997, p. 27182. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm>. Acesso em: 05/09/2012.
- _____. *Lei nº 8.668 de 25 de junho de 1993*. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial, 28/06/1993, p. 8565. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8668.htm> Acesso em: 05/09/2012.
- _____. *Lei nº 8.036 de 11 de maio de 1990*. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Brasília: Diário Oficial, 14/05/1990, p. 8965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8036consol.htm#art32> Acesso em: 07/09/2012.
- _____. *Lei nº 8.177 de 01 de março de 1990*. Estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial, 04/03/1990, p. 1 (suplemento). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8177.htm>. Acesso em: 05/10/2012.
- _____. *Lei nº 7.839 de 12 de outubro de 1989*. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília: DOFC, 13/10/1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7839.htm#art30> Acesso em: 05/09/2012.
- _____. *Lei Complementar nº14 de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Diário Oficial, 11/06/1973, p. 5585. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em: 05/09/2012.
- _____. *Lei nº 5.869 de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Casa Civil, 1973. Brasília: Diário Oficial, 17/01/1973, p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 07/11/2012.
- _____. *Lei nº 5.827 de 23 de novembro de 1972*. Dá nova redação ao artigo 693 do Código Civil. Brasília: DOFC, 27/11/1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1970-1979/L5827.htm> Acesso em: 08/10/2012.
- _____. *Lei 5.107 de 13 de setembro de 1966*. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Brasília: Diário Oficial, 14/09/1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm> Acesso em: 08/09/2012
- _____. *Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília: Diário Oficial, 21/12/1964, p. 11682. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm> Acesso em: 15/06/2012.

_____. *Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Brasília: Diário Oficial, 30/11/1964, p46 (suplemento). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm> Acesso em: 10/06/2012.

_____. *Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação. Brasília: Diário Oficial, 11/09/1964, p. 8089. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm> Acesso em: 15/06/2012.

_____. *Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil. In: Coleção Leis do Brasil. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 05/09/2012.

_____. *Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850*: dispõe sobre as terras devolutas do Império. In: Coleção Leis do Brasil, 1850, v.1, p. 303. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em 03/09/2012.

_____. *Leis históricas*: Alvará de 27 de junho de 1808. Crêa o imposto da decima dos predios urbanos (sic). In: Coleção das Leis do Brasil de 1808. Rio de Janeiro : Imprensa Nacional, 1891. p. 69 – 73. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_32/alvara_imposto.htm>. Acesso em 04/08/2012.

BRASIL, Receita Federal do. *Superintendência da décima*. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/SRF/historia/catalogo_colonial/letras/super_decima.htm>. Acesso em 04/09/2012.

BRITO, Cristóvão. A estruturação do mercado de terra urbana e habitação em Salvador-Ba de 1970. In: GeoTextos: revista da Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, v. 1, n. 1. p. 51 - 80. Salvador: Pós-Graduação em Geografia, 2005.

_____. *Grande corporação e estruturação da região industrial e urbana nos arredores de Salvador – Bahia*. In: Revista Desenharia, v.1, n.1, set, 2004. pp. 37-56. Salvador: Desenharia, Solisluna, 2004.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Demanda habitacional no Brasil*. Brasília: Caixa, 2011. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf>. Acesso em: 05/08/2011

CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. 14ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

CÂMARA DO DEPUTADO. *Projeto de Lei nº 775 de 04 de maio de 1983*. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e da outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=182231&st=1>. Acesso em: 05/03/2013.

- CARCANHOLO, Reinaldo A. *Renda da terra: uma concreção teórica necessária*. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 108-123, 1984. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/16-6.pdf>>. Acesso em: 10/05/2012.
- CARVALHO, Inaiá Maria de. Trabalho, renda e pobreza na Região Metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria de; PEREIRA, Gilberto Corso. *Como anda Salvador*. 2. ed. Salvador: Edufba, 2008. p. 109-135.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso. As “cidades” de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá Maria de; PEREIRA, Gilberto Corso. *Como anda Salvador*. 2. ed. Salvador: Edufba, 2008. p. 81-107.
- _____. Dinâmica metropolitana e segregação sócioespacial. Cad. CRH, Salvador, v. 20, n. 50, Agos. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792007000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23/10/2012.
- _____. *A cidade como negócio*. Santiago. EURE, 2011. Disponível em: <http://www.academia.edu/1275892/A_Cidade_como_Negocio>. Acesso em: 23/10/2012.
- CARVALHO, Ihering Alcofarado de. *Mãos e Planos (In) Visíveis: um approach neo-institucionalista ao planejamento*. In: LUZ, Ana Maria de Carvalho...[et al.]. Quem faz Salvador. Salvador: UFBA, 2002. p. 1194 – 1985.
- CARVALHO, Ilce Maria de. *A Centralidade em Salvador: parâmetros para um debate*. 1997 - dissertação (Mestrado). Salvador: UFBA, 1997.
- CEDURB. O problema habitacional: Narandiba, Cajazeira, Caji. In: TEIXEIRA, Cydelmo (Coord.). *A grande Salvador: posse e uso da terra, projetos urbanísticos integrados*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1978. Cap. XII
- CEPAL. *Acerca de la CEPAL*. Disponível em <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/3/43023/P43023.xml&xsl=/tpl/p18fst.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 20/08/2012
- CHOMSKY, Noam ...[et al.]. *Nueva hegemonía mundial: alternativas de cambio y movimientos sociales*. 1º ed. Buenos Aires: Clacso, 2004.
- CORAZZA, Gentil & MARTINELLI Jr. Orlando. *Agricultura e questão agrária na história do pensamento econômico*. In: teoria e pensamento econômico, vol. 10, nº 19. Passo Fundo: 2002. Disponível em: <http://www.upf.tche.br/cepeac/download/rev_n19_2002_art1.pdf>. Acesso em 11/03/2011.
- CORREA, Roberto Lobato. *Trajetórias geográficas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- CORREIO. *Imóveis: saiba quais são os endereços mais caros da capital baiana*. Notícias: Salvador: Correio da Bahia, 29/07/2012. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/noticias/detalhes/detalhes-1/artigo/imoveis-saiba-quais-sao-os-enderecos-mais-caros-da-capital-baiana/>>. Acesso em: 04/04/2013.

- CYMBALISTA, Renato ...[et al.]. *A outorga onerosa do direito de construir após o Estatuto da Cidade*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, n. 2. ANPUR, 2007. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/183/167>>. Acesso em: 03/03/2013.
- ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Lisboa: Editorial Presença, 1975 (original de 1845).
- EXAME. Porque vai sair o S da OAS. In: Exame.Com de 10/05/1996. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0607/noticias/por-que-o-s-vai-sair-da-oas-m0053074>>. Acesso em: 15/03/2013
- FARRET, Ricardo (Org)... [et al.]. *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*, São Paulo: Projeto, 1985.
- FAUSTO, Boris & DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada*. São Paulo: Ed 34, 2004.
- FERNANDES, Ana. Salvador, PDDU 2008: *Agonia do Espaço Público*. Terra Magazine-Política. 25/03/2008. Disponível In: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI2705302-EI6578,00.html>>. Acesso em: 05/11/2008.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *O novo dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1999.
- FINEP-GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: FINEP, 1985.
- FRANCO, Angela. *Salvador metrópole na era globalizada*. In: VeraCidade. Ano VII, nº8 setembro de 2012. Salvador: SEDHAM, 2012. Disponível em:<<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v8/pdf/artigo1.pdf> .> Acesso em: 15/10/2012.
- _____. *Habitação popular e solo urbano em Salvador*. 1983. 234p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, 1983.
- FRANK, Herbert Drummond, Prefácio. In: TEIXEIRA, Cydelmo (Coord.). *A grande Salvador: posse e uso da terra, projetos urbanísticos integrados*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1978. Prefácio.
- FREIRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*, 51ª ed.rev., São Paulo: Global, 2006 (original de 1933).
- FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda de. *Como qualificar conjuntos habitacionais populares*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004. 200p.
- FUNDO IMOBILIÁRIO. Informações Gerais dos Fundos Imobiliários BM&F – Bovespa. Disponível em: <<http://www.fundoimobiliario.com.br/inf-gerais.htm>> . Acesso em: 03/02/2013.

- FURTADO, Fernanda... [et al.]. *Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais*. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Belém: ANPUR, 2007. Disponível em: <<https://docs.google.com/viewer?url=http://www3.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT1-328-90-20061218230629.pdf>>. Acesso em: 03/03/2013.
- FURTADO, Fernanda... [et al.]. *Revisão bibliográfica comentada da Outorga onerosa do direito de construir-OODC*. In: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1721_941_Furtado_Final_Portuguese.pdf>. Acesso em: 03/03/2013.
- FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim O. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata?* In: VII Curso de Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina. Rio de Janeiro: Lincoln Institute of Land Policy, 2008. Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/12/lincoln-texto_11.pdf> Acesso em: 03/03/2013
- GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. *A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX*. Rev. hist., São Paulo, n. 120, jul. 1989. Disponível em <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-83091989000100011&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 08 set. 2012.
- GARMUS, Ludovico (Coord). *Bíblia Sagrada*. 12ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- GARZEDIN, Maria Aruane Santos. *Uma abordagem sobre a interface entre espaços públicos e privados na legislação urbanística de Salvador*. In: Revista VeraCidade – Ano VII, n 07. Salvador: SEDHAM-PMS. Disponível em: <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v7/pdf/artigo3.pdf>>. Acesso em: 10/05/2012.
- GOMES, Orlando. A enfiteuse no direito brasileiro. In: TEIXEIRA, Cydelmo (Coord.). *A grande Salvador: posse e uso da terra, projetos urbanísticos integrados*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1978. Capítulo VI.
- GONZALES, Suely. A renda do solo urbano: hipóteses de explicação se seu papel na evolução da cidade. In: FARRET, Ricardo (Org)... [et al.]. *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projeto, 1985.
- GORDILHO, Walter Veloso. O sítio urbano: seu desenvolvimento. In: TEIXEIRA, Cydelmo (Coord.). *A grande Salvador: posse e uso da terra, projetos urbanísticos integrados*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1978. Capítulo X.
- GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Os desafios do habitar na metrópole atual: privatização seletiva e exclusividade na expansão urbana de Salvador. In: NASCIMENTO, Jaime; GAMA, Hugo. (Orgs). *A urbanização em três tempos: colônia, república e império*. Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 2011. p. 371-404
- _____. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

- _____. As Cidades na cidade. In: LUZ, Ana Maria de Carvalho... [et al.]. *Quem faz Salvador*. Salvador: UFBA, 2002.
- _____. *Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras: (Re) qualificando a questão para Salvador*. In: Cadernos Metrôpoles n. 5. SP: EDUC, 2001. p.63-89.
- _____. *Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador, 1946-1989*. Rio de Janeiro, 1990. Dissertação (Mestrado). IPPUR/UFRJ.
- GORENDER, José. O problema habitacional: Caji, Cajazeira, Narandiba. In: TEIXEIRA, Cydelmo (Coord.). *A grande Salvador: posse e uso da terra, projetos urbanísticos integrados*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1978. Capítulo XII.
- GUERRA, Ana Clara Pitanga Diniz. Fragmentos de época, de eventos e a legislação do solo criado em Salvador. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia. 174 f. Salvador: UFBA, 1996.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. São Paulo: Annablume Editora, 2005.
- _____. Afterword. In: *The production of space*. Oxford: Basil Blackwell, 1991. p. 423-431
- _____. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. Tradução Flávio Villaça. In: Espaço e Debates. São Paulo, Cortez, 6; p. 6-35, 1982.
- _____. *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A., 1977.
- HAUENSCHILD, Carl Von. Salvador do ponto de vista do planejamento urbano. Redes de Profissionais Solidários pela Cidadania. Vozes de Salvador: 2011. Disponível em: <<http://redeprofissionaisolidarios.objectis.net/salvador/carl-von-hauenschild-salvador-do-ponto-de-vista-de-planejamento-urbano>>. Acesso em: 10/02/2013
- HELLER Agnes. *Além da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- HENRIQUE, Wendel. *Mercado imobiliário e mercantilização da natureza em Salvador e Região Metropolitana*. In: Revista Mercator, Fortaleza, v.10, n. 21, p 63-80, jan/abr. 2011. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/462/330>>. Acesso em: 10/08/2012.
- HIRSCH, Joachim. *The State's new clothes: NGOs and the internationalization of States*. In: Política y cultura, nº 20. DF: México, 2003. p7-25
- _____. *Globalizacion, Capital y Estado*. Cidade do México: Universidade Autônoma Metropolitana, 1998.
- IBGE. *Série histórica do PIB*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/.../00000007765203112012522606619383.xls> . Acesso em: 10/01/2013.

- _____. *Censo demográfico 2010: características da população-amostra*. In: Cidades@. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. acesso em: 05/03/2012.
- _____. *Censo demográfico 2010 e FPM*. In: Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. Brasília DF: 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/cae/ap/AP20110607_Eduardo_Nunes.pdf>. Acesso em: 07/05/2012.
- _____. *Evolução da divisão territorial do Brasil 1872/2010: evolução da população segundo os municípios*. IBGE, 2012. Disponível em: <ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_populacao_segundo_os_municipios.pdf>. Acesso em 15/09/2012.
- _____. *Em 2008, PIB cresceu 5,1% e chegou a R\$ 2,9 trilhões*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1330&id_pagina=1>. Acesso: 05/10/2012.
- _____. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população Brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2007/indic_sociais2007.pdf>. Acesso em: 05/09/2012.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Brasil em 4 décadas*. In: Texto para discussão, nº 1500. Rio de Janeiro: IPEA, 2010, 100p.
- IVO, Anete Brito Leal. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- _____. (organizadora) ...[et al.]. *O poder da cidade: limites da governança urbana*. Salvador: EDUFBA, 2000.
- JARAMILLO GOZÁLEZ, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Segunda edición revisada Y ampliada. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE -, Ediciones Uniandes, 2009 (original de 1994).
- JESSOP, Bob. *Crises del Estado de Bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia, 1999.
- JESUS, Lesdli Carneiro de. *A participação do Estado nas mais-valias urbana: perspectivas para Salvador-BA*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia. 192f. Salvador: UFBA, 2009.
- JORNAL DA METRÓPOLE. *Le Parc do terror*. Edição de 10 de setembro de 2010. Salvador: Grupo Metrópole, 2010.

- KOHLSDORF, Maria Elaine. *Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar*. In: FARRET, Ricardo (Org.)... [et al.] *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projeto, 1985.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991^a (original de 1968).
- _____. *The production of space*. Oxford: Basil Blackwell, 1991b (original de 1974).
- LEINZ, Viktor; AMARAL, Sérgio Estanislau do. *Geologia geral*. 8^a Ed. São Paulo: Editora Nacional, 1980.
- LENCIONI, Sandra. *Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional*. Barcelona. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona vol. xi, nº 245, 1 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24507.htm>>. Acesso em: 05/05/2010.
- LENZ, Maria Heloisa. *A categoria econômica da renda da terra*. 1. ed. 1^a reimpressão. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. 1992. 102p.
- _____. *A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx*. XI Encontro Regional de Economia – ANPEC – Sul 2008. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-01-a_evolucao_do_conceito_d.pdf>. Acesso em 05/03/2011.
- LIPIETZ, Alain. *Le tribut foncier urbain: circulation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti*. Paris, Maspero, 1974.
- _____. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1988 (original de 1977).
- _____. *Fordismo, fordismo periférico e metropolização*. Porto Alegre: Ensaios FEE, n. 10 v. 2, 1989. p. 303-335.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997 (original de 1977).
- LÖW, Martina. *The constitution of space: the structuration of spaces through the simultaneity of effect and perception*. European Journal of Social Theory, 2008; 11; 25.
- MALTHUS, Thomas Robert. *Princípio de economia política e considerações sobre sua aplicação prática*. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996. p 25-378 (Os economistas) (original de 1820).
- MARCUSE, Peter. *Enclave, sim; guetos, não: a segregação e o Estado*. In: Espaço & Debate, São Paulo, vol. 24, n. 45, jan/jul 2004 p. 24-33.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- _____. *Especulação da terra inviabiliza moradia popular*. In: Caros Amigos, ano XIV, nº 158, maio de 2010. São Paulo: Editora Casa Amarela, 2010. p.12-16

- _____. As idéias fora do lugar e os lugares fora das idéias In: ARANTES, O. ; VAINER, C. E MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. *A terra é um nó, na sociedade brasileira ... também nas cidades*. Cultura Vozes, v. 93, nº 6. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 7-22
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. *Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamentos da desigualdade?* In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editora, 2002. p.215-250.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia: tratado introdutório: natura non facit saltum*. São Paulo: Editora Nova Cultural. 1996; p.55-365. (Os economistas) (original de 1881).
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista – vol. 6*. Rio de Janeiro, Civilizações Brasileiras, 2008 (original de 1894).
- _____. *Manuscritos econômicos – filosóficos*. Lisboa: Edições 70, 1989. 270 p (original de 1844).
- _____. *O capital: crítica da economia política, livro primeiro: o processo de produção do capital, volume I*. 10. ed. São Paulo: DIFEL, 1985 (original de 1867).
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. 10. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1996 (publicado pela primeira vez em 1932).
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Habitação. In: Cadernos Ministério das Cidades. Brasília DF: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 10/12/2012.
- MORAES, Antonio Carlos Robert & COSTA, Wanderley Messias da. *A valorização do espaço*. 4. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.
- MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa [et al.]. Perspectivas e desafios para inovar na construção civil. In: BNDES Setorial, 31. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p.353-410
- MUÑOZ, Rosana. Acidentes, desastres e desabamentos de edificações na falha de Salvador: uma visão histórica. In: NASCIMENTO, Jaime; GAMA, Hugo (Orgs.). *A urbanização de Salvador em três tempos: Colônia, Império e República*. vol. II, Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 2011. p. 65-106.
- ERNST & YOUNG TRECO. *Relatório de Demonstrações Financeiras Intermediária*. Disponível em: <www.ir.oas.com/oas/web/download_arquivos.asp?id_arquivo>. Acesso em: 10/01/2013.

- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária*. 1. ed. São Paulo: FFLCH, 2007. 184p. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dg/gesp/baixar/livro_aviovaldo.pdf>. Acesso em 03/05/2011.
- OLIVEIRA, Francisco Maria Cavalcante de. ¿Hay vías abiertas para América Latina? In: CHOMSKY, Noam ...[et al.]. *Nueva hegemonía mundial: alternativas de cambio y movimientos sociales*. 1º ed. Buenos Aires: Clacso, 2004. P 111-118
- _____. *Acumulação capitalista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classe*. REVISTA CONTRAPONTO, Rio de Janeiro - RJ, v. 1, n.1, p. 5-13, 1976.
- OLIVEIRA, José Carlos. *Os rebatimentos na economia brasileira da crise financeira*. Palestra proferida na UNIFACS. Salvador, 14/10/2008.
- OLIVEIRA, Margarete Rodrigues Neves. A centralidade do Iguatemi. In: NASCIMENTO, Jaime; GAMA, Hugo (Orgs.). *A urbanização de Salvador em três tempos: Colônia, Império e República*. vol. II, Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 2011. p. 329-373.
- _____. *A renda da terra e suas cambalhotas: uma discussão sobre renda fundiária, solo como mercadoria e a centralidade do Iguatemi*. In: GeoTextos: revista da Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, v. 1, n. 1. p. 29 - 50. Salvador: Pós-Graduação em Geografia, 2005.
- _____. *A área do Iguatemi: o novo centro econômico da cidade do Salvador – uma análise da produção de novas centralidades*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia. 125 f. Salvador: UFBA, 2003.
- OURINVEST. *Relatório de cotação e rentabilidade*. Disponível em: <http://www.ourinvest.com.br/images/arquivos/relatorio/Relatorio_Cotacoes_201302.pdf?utm_source=Relatorio_Rentabilidade&utm_medium=Site&utm_term=FII&utm_campaign=Display_Site>. Acesso em: 03/02/2013.
- OSCAR, Naiana. Um mercado sob suspeita. In: Exame. Ano 46, nº 3 de 22/02/2012. São Paulo: Abril, 2012.p.32-39
- _____. *A crise na construção e você*. In: Exame. Ano 46, nº 3 de 22/02/2012. São Paulo: Abril, 2012.p.40-43
- PARIAS DURÁN, Adriana. Reseña de: *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. In: Territórios, 22, p.151-161. 2010. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/357/35714236008.pdf>>. Acesso em: 05/03/2012.
- PARK, Robert Ezra. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano. In: VELHO, Otávio Guilherme (Org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 26-67.
- _____. City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the City Environment. *The American Journal of Sociology* . Vol. 20, No. 5. Mar., 1915, p. 577-612.

PARK, Robert E. & BURGESS, Ernest W., *The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*. Chicago: The University of Chicago Press Book, 1967, p. 250 (original de 1915).

P&A, Instituto de Pesquisa e Análise Social e Econômica. *Perfil sócio-econômico da população de Salvador e a potencialidade do mercado imobiliário*. Relatório de Pesquisa – Região Administrativa 9 – Boca do Rio. Salvador: P&A, 1994a.

_____. *Perfil sócio-econômico da população de Salvador e a potencialidade do mercado imobiliário*. Relatório de Pesquisa – Região Administrativa 5 – Brotas. Salvador: P&A, 1994b.

_____. *Perfil sócio-econômico da população de Salvador e a potencialidade do mercado imobiliário*. Relatório de Pesquisa – Região Administrativa 8 – Pituba. Salvador: P&A, 1993a.

_____. *Perfil sócio-econômico da população de Salvador e a potencialidade do mercado imobiliário*. Relatório de Pesquisa – Região Administrativa 6 – Barra. Salvador: P&A, 1993b.

PEDRÃO, Fernando. *A economia urbana*. Ilhéus-BA: Editora UESC, 2002.

PEDRON, Fabrício de Araújo; [et al.]. *Solos urbanos: revisão bibliográfica*. Santa Maria: Ciência Rural, v.34, n.5, set-out, 2004, p. 1647-1653.

PEGURER, Cristina. *Terras públicas e usos privados, áreas reservadas no parcelamento do solo*: Estudo de caso para o município de Santo André. 2012. Dissertação (Mestrado) História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-14062012-162125/>>. Acesso em: 09/01/2012.

PEREIRA, Gilberto Corso; CARVALHO, Silvana Sá de. Mapeamento e classificação dos vazios urbanos de Salvador-Bahia. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/xcol/364.htm>>. Acesso em: 12/08/2012.

PETROBRAS: SOCIEDADE BRASILEIRA DE GEOLOGIA: CPRM: GOVERNO DA BAHIA. *Salvador: Cidade Alta e Cidade Baixa: por quê? Painel geológico da Falha de Salvador*. Projeto Caminhos Geológicos da Bahia. Salvador, 2004.

PIACENTINI, Ébano. *Entenda o maio de 68 francês*. São Paulo: Folha de São Paulo, 30/04/2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u396741.shtml>>. Acesso em 03/05/2011.

PNUD. *Grande Salvador tem IDH de Europa e África*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1469>>. Acesso em: 12/11/2012.

- PORTO, Edgar; CARVALHO, Edmilson. Salvador na Globalização. In: *EURE*, Revista Latinoamericana de Estudos Urbano e Regionales. Santiago: Pontifícia Universidad Católica de Chile. 2001.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 8ª. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1965.
- RADAMBRASIL, Salvador: mapa geomorfológico. Folha SD24. Volume 24. Rio de Janeiro: DNPM. 1981. Disponível em: <<http://library.wur.nl/isric/index2.html?url=http://library.wur.nl/WebQuery/isric/21495>> Acesso em 23/08/2012.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- REGIMENTO DE 1548. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/brasil-colonia-documentos-2-regimento-de-tome-de-sousa-1548.jhtm>>. Acesso em 05/06/2012.
- RICARDO, David. *Princípios de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- ROA, Óscar Alfredo Afonso. *A cidade segmentada: teoria econômica institucional urbana e reconstrução histórico-social da estruturação residencial de uma metrópole latino-americana*, Bogotá 1950-2008. 350 fl. RJ: Tese do Doutorado – IPPUR/ UFRJ, 2009.
- ROLNIK, Raquel. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editora, 2002. p.199-213.
- _____. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1999.
- RUY, Afonso. *História da Câmara Municipal de Salvador*. 2. ed. aumentada. Salvador: Câmara Municipal, 1996 (original de 1949).
- SALVADOR, Prefeitura Municipal do. Salvador Capital Mundial: a cidade do nosso futuro. PMS, 2010. Disponível em: <<http://www.capitalmundial.salvador.ba.gov.br/>> Acesso em: 20/05/2012.
- _____. *Construir legal: cartilha de assistência técnica na autoconstrução*. Programa de assistência técnica para habitação de interesse social. Salvador: SEHAB, 2007.
- _____. *Decreto nº 10.772 de 15 de agosto de 1994*. Regulamenta os procedimentos para o cálculo de contraprestação prevista nos artigos 85, 86 e 87 da Lei Orgânica do Município e dá outras providências. In: LOUOS, versão 1.0, Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001.
- _____. *Decreto nº 9.207 de 11 de novembro de 1991*. Dispõe sobre os elementos para a fixação da base de cálculo de terrenos e de edificações e para fatores de valorização, desvalorização e avaliação especial de unidades imobiliárias. Salvador: Diário Oficial do Município, 12/11/1991.
- _____. *Decreto nº 8.023 de 22 de março de 1988*: Regulamenta a Lei nº 3.805, de 04 de novembro de 1987, que dispõe sobre a criação da transferência do direito de construir e dá outras providências. In: LOUOS, versão 1.0, Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001.

- _____. *Decreto nº 6.251 de 10 de julho de 1981*. Fixa parâmetros urbanísticos em áreas que indica e dá outras providências. In: LOUOS, versão 1.0, Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001.
- _____. *Decreto nº 5.065 de 30 de novembro de 1976*. In: BAHIA, Governo do Estado da Bahia. Diário Oficial do Estado de 02 de dezembro de 1976. Salvador: EGBA, 1976c.
- _____. *Decreto nº 3.684 de 29 de julho de 1969*. Regulamenta a Lei nº 2.181 de 24/12/1968. Coletânea de Leis e Decretos e Portarias de 1969 p. 305-308. Salvador: PMS, 1970.
- _____. *Disponibilidade de terras: inventário de loteamentos*. Salvador: OCEPLAN/ PLANDURB, 1977a.
- _____. *Disponibilidade de terras: relatório da Comissão de Terras Públicas*. Salvador: OCEPLAN/ PLANDURB, 1977b.
- _____. *Edital de Convocação de 09 de abril de 2013*. Convoca, para processo de recadastramento, todas as pessoas físicas e jurídicas titulares originárias ou adquirentes da Transferência do Direito de Construir - TRANSCON. Salvador: SUCOM, 2013. Disponível em: <<http://www.sucom.salvador.ba.gov.br/index.php?page=11¬i=222>>. Acesso em 10/04/2013.
- _____. *Lei nº 8.167 de 29 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. LOUOS. Salvador: DOM. 2011. Disponível em:<http://www.desenvolvimentourbano.salvador.ba.gov.br/lei8167_nova_louos/conteudo/Corpo_Lei_8167_2012.pdf>. Acesso em: 06/07/2012.
- _____. *Lei nº 8.032 de 14 de junho de 2011*. Altera a redação do Art.8º da Lei 4.607/92, que incentiva a oferta de lotes populares, dispõe sobre condomínios fechados e dá outras providências. Salvador: DOM. 2011. Disponível. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/93638890/21-lei-8-032-2011>>. Acesso em: 05/02/2031.
- _____. *Lei nº 7.400/2008 de 20 de fevereiro de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Salvador: PMS, 2007.
- _____. *Lei nº 6.586 de 03 de agosto de 2004*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2004. Salvador: PMS, 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: 21/10/2012.
- _____. *Lei nº 5.849 de 18 de dezembro de 2000*. Fixa Valores Unitários Padrão de terrenos, limita valores da Taxa de Limpeza Pública, estabelece isenção para a Taxa de Fiscalização do Funcionamento e dá outras providências. Salvador: Diário Oficial do Município, 19/12/2000.
- _____. *Lei nº 5.692 de 06 de janeiro de 2000*. Dispõe sobre a alteração das Leis 3.377, de 23 de julho de 1984 e 3.805, de 04 de novembro de 1987 e dá outras providências. In: LOUOS, versão 1.0, Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001

- _____. *Lei nº 4.668 de 23 de dezembro de 1992*. Suspende a aplicação da Lei 3.993, de 29 de junho de 1989, altera as Leis 3.377/84 e 3.805/87, e dá outras providências. In: LOUOS, versão 1.0, Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001.
- _____. *Lei nº 4.607 de 27 de outubro de 1992*. Incentiva a oferta de lotes populares, dispõe sobre condomínios fechados e dá outras providências. In: LOUOS, versão 1.0, Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001.
- _____. *Lei nº 4.487 de 21 de janeiro de 1992*. Dispõe sobre o “solo criado” nos casos indicados e dá outras providências. In: LOUOS, versão 1.0, Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001.
- _____. *Lei nº 3.903 de 25 de julho de 1988*. Institui normas relativas à execução de obras do Município do Salvador. Salvador: PMS, 1988.
- _____. *Lei nº 3.805 de 04 de novembro de 1987*. Cria a transferência do direito de construir e dá outras providências. In: LOUOS, versão 1.0, Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001.
- _____. *Lei nº 3.592 de 16 de novembro de 1985*. Dispõe sobre o enquadramento e delimitação em caráter preliminar de Áreas de Proteção Sócio-Ecológica – APSE no Município de Salvador e estabelece medidas para sua regulamentação definitiva e dá outras providências. In: LOUOS, versão 1.0, Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001.
- _____. *Lei nº 3.525 de 11 de setembro de 1985*. Dispõe sobre o Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano de Salvador. Salvador: Coletâneas Leis e Decretos, 1985.
- _____. *Lei nº 3.377 de 23 de julho de 1984*. Dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo do Município da Cidade do Salvador. LOUOS. Versão 1.0. Salvador: SEPLAM/ FMLF, 2001.
- _____. *Lei nº 2.181 de 24 de dezembro de 1968*. Autoriza a alienação de bens dominiais e dá outras providências. Coletânea de Leis e Decretos de 1968. pp. 102-104. Salvador: PMS, 1969.
- _____. *Lei nº 1.855 de 05 de abril de 1966*. Código de Urbanismo e Obras do Município do Salvador. In: BAHIA, Governo do Estado da Bahia. Diário Oficial do Estado de 06 de abril de 1966. Salvador: EGBA, 1966.
- _____. *Neoinventário dos parcelamentos aprovados: etapas 3 e 4*. Salvador: FMLF, 2003.
- _____. *Neoinventário dos parcelamentos aprovados: etapas 1 e 2*. Salvador: FMLF, 2002.
- _____. *Plano Municipal de Habitação de Salvador, 2008-2025*. Salvador-SEHAB, 2008.
- _____. *PLANDURB, Plano do Desenvolvimento Urbano de Salvador*. Salvador: OCEPLAN/PLANDURB, 1977c.
- _____. *Projeto Pituba*. Salvador: OCEPLAN/PLANDURB, 1976a.
- _____. *PLANDURB-EPUCS: uma experiência de planejamento urbano*. Salvador: OCEPLAN/PLANDURB, 1976b.

- SALVADOR, Procuradoria Geral do Município de. Em defesa de um patrimônio. In: TEIXEIRA, Cydelmo (Coord.). *A grande Salvador: posse e uso da terra, projetos urbanísticos integrados*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1978. Capítulo VII.
- SAMPAIO, Antônio Heliodoro Lima. *Do EPUCS e PLANDURB ao não planejamento*. In: NASCIMENTO, Jaime; GAMA, Hugo (Orgs.). *A urbanização de Salvador em três tempos: Colônia, Império e República*. vol. I, Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 2011. pp. 308-340.
- _____. *Formas Urbana: cidade real e cidade ideal, contribuição ao estudo urbanístico de Salvador*. Salvador: Quarteto Editora, 1999.
- SANDERCOCH, Leonie. *Making the invisible visible: a multicultural planning history*. Los Angeles: University of California Press, 1998.
- SANDRONI, Paulo. Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. In: SMOLKA, Martin; FURTADO, Fernanda (Org.). *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativa para el desarrollo urbano*. Chile: Eurelibre/Lincoln Institute, 2001.
- SANDRONI, Paulo (Org.). *Novíssimo dicionário de economia*. SP: Editora Best Seller, 1999.
- SANTOS, Milton. *O centro da cidade do Salvador: estudos de Geografia Urbana*. 2. ed, São Paulo: Edusp; Salvador: Edufba, 2008 (original de 1959).
- _____. *Economia espacial: críticas e alternativas*. 2. ed., SP: Edusp, 2007.
- _____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6ª ed., Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.
- _____. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- _____. *O espaço do cidadão*. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1996.
- _____. *Metamorfose do espaço habitado*. 3ª ed São Paulo: HUCITEC, 1994.
- _____. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- SAPHIRA, Eduardo. Um homem à frente de seu tempo. In: ALMEIDA, Aristeu Barreto de (Org.). *Rômulo Almeida: o construtor de sonhos*. Salvador: CORECON, 1995. pp 64-68.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE & COORDENADORIA CENTRAL DE PRODUÇÃO DE INDICADORES URBANO-AMBIENTAIS *Cadernos da cidade*, volume 1: uso e ocupação do solo. Salvador: PMS, 2009. Disponível em <http://www.sim.salvador.ba.gov.br/caderno/Cadernos_da_Cidade.pdf>. Acesso em 20/10/2012.
- SENADO FEDERAL. *Decreto nº 91.531, de 15 de agosto de 1985*. Cria a Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. DF: Senado Federal. Disponível

em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=218956>> Acesso em: 22/01/2013.

SILVA, Barbara-Christine Nentwig [et al.]. *Atlas escolar da Bahia: espaço geo-histórico e cultural*. 2. ed., João Pessoa: Grafeset, 2004.

SILVA, Silvio Carlos Bandeira de Mello e.; SILVA, Barbara-Cristine Nentwig. *Cidade e Região no Estado da Bahia*. Salvador: CED/UFBa, 1991.

SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2003. Disponível em: <http://www.oidc.org.br/oidc/img/img_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%20E3o%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 10/09/ 2012.

SILVEIRA, Ênio e MARQUES, Cláudio. *Matemática*. 1. ed., São Paulo: Moderna, 1995.

SIMAS-FILHO, Américo; [et al.]. Evolução urbana na cidade do Salvador. In: TEIXEIRA, Cydelmo (Coord.). *A grande Salvador: posse e uso da terra, projetos urbanísticos integrados*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1978. Capítulo IX.

SINDUSCON-BA. *A construção civil na Bahia nos últimos anos*. Salvador: Sinduscon-Ba:

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. 10. ed., São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. São Paulo: USP - FAU, 1979.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *A identidade da metrópole*. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

_____. *Governo urbano*. São Paulo: Nobel 1988.

SOUZA, Luiz Antonio de. *Configuração espacial de Salvador*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 221f. Porto Alegre: UFRGS, 1984.

STRAUCH, Ottolmy. *Introdução: ensaio biobibliográfico sobre Alfred Marshall*. SP: 1996; p.5-51. (Os economistas).

TEIXEIRA, Cid. As Grandes doações do 1º Governador: terras do Rio Vermelho ao Rio Joanes, Conde da Castanheira, Garcia D'Ávila, Senado da Câmara. In: TEIXEIRA, Cydelmo (Coord.). *A grande Salvador: posse e uso da terra, projetos urbanísticos integrados*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1978. Capítulo III.

TEIXEIRA, Cid. & TEIXEIRA, Cydelmo. Gênese da propriedade de terra no Brasil: um capítulo de jusnaturalismo. In: TEIXEIRA, Cydelmo (Coord.). *A grande Salvador: posse e uso da terra, projetos urbanísticos integrados*. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 1978. Capítulo I.

- THERBORN, Göran. As teorias do Estado e seus desafios no fim do século. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* 3. ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 1999.
- TOPALOV, Christian. *Ganancias y rentas urbanas*. Elementos teóricos. México: Siglo Veintiuno, 1984.
- UNICEF. *Situação mundial da infância 2012*. Disponível em: <http://www.unicef.pt/18/Relatorio_SituacaoInfancia2012.pdf>. acesso em 19/08/2012.
- UNIVERSO ON LINE. *Brasil tem 2 empresas de construção entre as 10 maiores das Américas*. In: Uol Notícias Economia. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultnot/2009/08/28/ult4294u2877.jhtm>>. Acesso em: 05/02/2013.
- VASCONCELOS, Pedro de Almeida. *Salvador: transformações e permanências (1549/1999)*. In: NASCIMENTO, Jaime; GAMA, Hugo (Orgs.). *A urbanização de Salvador em três tempos: Colônia, Império e República*. vol. I, Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 2011. p. 343-368.
- _____. *Salvador: transformações e permanências (1549-1990)*. In: BECKER, Bertha K. [et al.]. *Brasil: geografia e meio ambiente*. São Paulo: Hucitec, 1995, pp. 97-117.
- _____. *Relações Internacionais e Transformações Urbanas em Salvador*. In: SCARLATO, Francisco Capuano (Org)... [et al.]. *Globalização e Espaço Latino-Americano*. O novo mapa do mundo. São Paulo: HUCITEC-ANPUR, 1994.
- VEJA. *O Consenso de Washington falhou*. Entrevista a John Williamson. São Paulo: Veja online. Ed. 1776, 2002. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/061102/entrevista.html>>. Acesso em: 10/01/2013.
- VIERA JÚNIOR, Itamar Rangel. *A valorização imobiliária empreendida pelo Estado e o mercado formal de imóveis em Salvador: analisando a avenida paralela*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia. 152fls. Salvador: UFBA, 2007.
- WEBER, Max. *A dominação não-legítima (tipologia das cidades)*. In: WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol.2. Brasília – DF: Editora UnB, 2004 (original de 1921).