

PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO POPULAR: UM DEBATE A PARTIR DO CASO DE SALVADOR/BA³²

CLÁUDIO OLIVEIRA DE CARVALHO³³

RAONI ANDRADE RODRIGUES³⁴

RESUMO: NOS ÚLTIMOS ANOS, UMA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA SURTIU E SE APERFEIÇOOU NO BRASIL, TORNANDO-SE A PRINCIPAL BANDEIRA DOS MOVIMENTOS DE REFORMA URBANA E O INSTRUMENTO TIDO COMO CHAVE PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE. AO MESMO TEMPO EM QUE ESSA ORDEM FLORESCEU, AS CIDADES BRASILEIRAS ASSISTIRAM A UMA ASCENSÃO DE MODELOS DE GESTÃO URBANA PAUTADA POR ESTRATÉGIAS NEOLIBERAIS DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, QUE TRANSFORMAM OS TERRITÓRIOS LOCAIS EM VERDADEIROS NEGÓCIOS, RELEGANDO PARA SEGUNDO PLANO A SUA FUNÇÃO SOCIAL. O CASO DA ELABORAÇÃO E POSTERIOR DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SALVADOR DEMONSTRA ESSE PARADOXO: A NOVA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NÃO CONSEGUE SE SOBREPOR AOS INTERESSES CORPORATIVOS DOS GRANDES GRUPOS EMPRESARIAIS. O PRESENTE ESTUDO, BASEADO EM CUIDADOSA REVISÃO DE LITERATURA, PROCUROU ELUCIDAR OS ASPECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E TECNOCRÁTICOS

32 Recebido em 11/09/15, aprovado, definitivamente, em 05/12/15.

33 Doutor em Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano. Professor Adjunto da UESB. Advogado. E-mail: ccarvalho@uesb.edu.br.

34 Bacharel em Direito. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Urbano, Agrário, Ambiental e Movimentos Sociais da UESB. Advogado. E-mail: raoniarodrigues@gmail.com.

QUE TÊM PERMEADO A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO PLANO DIRETOR SOTEROPO-LITANO. AO FINAL, FOI PERCEPTÍVEL QUE A VISÃO DE CIDADE, ENQUANTO BEM COMUM E ESPAÇO DAS MAIS COMPLEXAS REALIZAÇÕES HUMANAS, TEM SIDO SUPERADA POR UM MODELO QUE TRANSFORMA A MESMA CIDADE EM RENTÁVEL NEGÓCIO PARA UNS POUCOS.

PALAVRAS-CHAVE: PLANO DIRETOR. GESTÃO DEMOCRÁTICA. DIREITO A CIDADE.

ABSTRACT: IN RECENT YEARS, A NEW URBAN LEGAL ORDER WAS CREATED AND PERFECTED IN BRAZIL, BECOMING THE MAIN FLAG OF THE URBAN REFORM MOVEMENT AND THE INSTRUMENT SEEN AS KEY TO ACHIEVING THE RIGHT TO THE CITY. WHILE THIS ORDER FLOURISHED, BRAZILIAN CITIES HAVE SEEN A RISE OF URBAN MANAGEMENT MODELS GUIDED BY NEOLIBERAL STRATEGIES OF CAPITAL ACCUMULATION, WHICH TRANSFORM LOCAL TERRITORIES INTO REAL BUSINESS, RELEGATING TO THE BACKGROUND ITS SOCIAL FUNCTION. THE CASE OF THE PREPARATION AND SUBSEQUENT DECLARATION OF UNCONSTITUTIONALITY OF THE MASTER PLAN OF SALVADOR DEMONSTRATES THIS PARADOX: THE NEW PLANNING LEGISLATION CANNOT OVERRIDE THE CORPORATE INTERESTS OF LARGE BUSINESS GROUPS. THIS STUDY, BASED ON CAREFUL REVIEW OF THE LITERATURE, SOUGHT TO CLARIFY THE LEGAL, POLITICAL AND TECHNOCRATIC ASPECTS THAT HAVE PERMEATED THE CONSTRUCTION OF A NEW MASTER PLAN. AT THE END, IT WILL BE APPARENT THAT THE CITY VIEW AS A COMMON AND COMPLEX HUMAN ACHIEVEMENT SPACE HAS BEEN OVERCOME BY A MODEL THAT TRANSFORMS THE SAME CITY IN PROFITABLE BUSINESS FOR A FEW.

KEYWORDS: MASTER PLAN. DEMOCRATIC MANAGEMENT. RIGHT TO THE CITY.

INTRODUÇÃO

A ordem jurídico-urbanística brasileira confere ao plano diretor um papel central para o planejamento das cidades. Mais do que um mero instrumento de organização espacial, o plano diretor se torna a base onde serão erigidos os instrumentos legais, voltados para a promoção da função social do território urbano e da realização do Direito à Cidade.

Segundo a legislação urbanística, o processo de elaboração do plano diretor deve ser marcado pela participação popular. O próprio Estatuto da Cidade (EC) coloca, dentre suas diretrizes: “[...] a gestão democrática por meio da participação da população [...] na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, artigo 2º, II). É notável que a construção democrática das leis urbanas não pode ser vista como um mero requisito de validade dos processos de planejamento, mas como um verdadeiro pressuposto de legitimidade das normas urbanísticas (FERNANDES, 2013). A participação popular, portanto, está na essência do planejamento, seguindo o princípio de que a cidade “é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes” (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2014).

Ocorre que o exemplo de Salvador, Bahia, infelizmente, aponta para problemas na democratização da gestão urbana. Nos últimos anos, uma série de legislações urbanísticas foi elaborada sem passar por processos realmente democráticos, fato que levou à invalidação judicial das mesmas. Hoje, a capital baiana ainda não conta com um plano diretor realmente condizente com o conteúdo da nova ordem jurídico-urbanística.

Casos como os de Salvador têm incitado um questionamento: por que instrumentos urbanísticos como o plano diretor, tão essenciais para o fomento da função social da cidade, ainda se

encontram- subutilizados na grande maioria dos municípios brasileiros, ou mesmo nem foram regulamentados? Verifica-se facilmente que as cidades brasileiras se encontram imersas em um grave quadro de segregação socioespacial, que limita o acesso da população a direitos dos mais básicos, como habitação, saneamento básico, acesso aos sistemas de educação e saúde etc., algo que contraria os valores trazidos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e pelo EC (BRASIL, 2001). A própria democratização da gestão, consubstanciada na participação popular durante a elaboração e o acompanhamento de políticas urbanas, não tem passado de um mero discurso apaziguador, já que a sociedade não conta com um canal no qual ela seja realmente capaz de atuar na produção de sua própria cidade.

Analisando a experiência recente de Salvador, relativa à construção das suas principais leis urbanísticas, o presente artigo procura elucidar os principais obstáculos sociais, jurídicos e políticos que influenciam na construção de planos diretores participativos, trazendo reflexões sobre os avanços e as limitações da ordem jurídico-urbanística existente no Brasil.

1 ASPECTOS GERAIS SOBRE PLANEJAMENTO URBANO

Em um período de apenas 50 anos, o Brasil deixou de ser um país predominantemente rural para se tornar uma das nações mais urbanizadas do mundo, com cerca de 83% de sua população habitando as cidades (BRASIL, 2014, p. 1). Tomando por base o caso de Salvador, a capital baiana abrigava apenas 417 mil habitantes no ano de 1950. Em 1960, sua população já alcançava 655 mil pessoas, taxa que foi incrementada rapidamente a partir dali, com 1.027.000 habitantes em 1970, 2.072.000 em 1991 e 2.675.000 em 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E

ESTATÍSTICA, 2010). Enquanto essas taxas se elevaram rapidamente, a infraestrutura urbana e os mecanismos regulatórios não acompanharam tal velocidade, gerando deficiências na oferta e distribuição dos bens de consumo coletivos fornecidos pelo Estado.

O incremento demográfico não foi o único elemento que trouxe impactos diversos na realidade urbana de Salvador e de outras tantas cidades brasileiras. As relações sociais, políticas e econômicas também se tornaram mais complexas, gerando tensões constantes entre os diferentes atores que habitam ou simplesmente transitam pelo território urbano.

A “crise urbana” é uma realidade contemplada por qualquer indivíduo que transite pelo território de uma cidade brasileira de médio ou grande porte. E essa constatação não é nova. A noção de crise sempre tendeu a acompanhar as aglomerações urbanas em diferentes tempos e regiões do mundo. Apenas a título exemplificativo, Thomas Jefferson, contemplando a realidade urbana de seu tempo, chegou a afirmar que considera: “[...] as grandes cidades como pestilentas para a moral, a saúde e as liberdades do homem” (JEFFERSON *apud* CHUDACOFF, 1977, p. 9). E Raymond Williams, analisando as contradições entre o campo e a cidade de diferentes épocas, descreveu:

Essa vida fervilhante, de lisonja e suborno, de sedução organizada, de barulho e tráfego, com ruas perigosas por causa dos ladrões, com casas frágeis e amontoadas, sempre ameaçadas de incêndio, é a cidade como algo autônomo, seguindo seu próprio caminho (WILLIAMS, 1989, p. 70).

Para evitar que a cidade siga esse caminho que, segundo tantos, sempre a direciona para o mais puro caos, o planejamento urbano surge como ferramenta propícia para reverter esse quadro. Uma espécie de remédio que busca resgatar a ordem e a humanidade em meio a um cenário de desolação.

Apesar de ser a justificativa básica para a sua origem, a temática do planejamento de uma cidade de modo algum se limita à questão de se superar os problemas urbanos. A estruturação de uma cidade costuma produzir muitos outros resultados, como a transmissão das relações de poder e dos mecanismos de controle social, além dos privilégios de determinadas atividades econômicas. Muitos autores afirmam que os problemas urbanos comuns à maioria das cidades de países em desenvolvimento nem mesmo chegam a se tratar de incompetência administrativa para lidar com a crise, mas são o resultado do modelo de planejamento adotado, que é voltado, sobretudo, para a manutenção do *status quo* social (ROLNIK, 1997, p. 14; WHITAKER, 2013, p. 1; ABRAMO, 2007).

Com o fim de proporcionar uma compreensão mais profunda acerca do planejamento urbano, o presente artigo abordou algumas breves temáticas nos tópicos subsequentes.

1.1 CONCEITO DE PLANEJAMENTO URBANO

Conceituar o planejamento urbano não é tarefa fácil, principalmente em se tratando da realidade brasileira. Isso se deve ao fato de discurso e prática não costumarem caminhar juntos nesses assuntos. O planejamento urbano costuma ser entendido como “a ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano”, promovendo regulações sociais, econômicas e políticas locais (VILLAÇA, 1999, p. 173). Ocorre que esse conceito é frágil, pois se trata mais de um *discurso* do Estado acerca de como deve exercer o seu papel de modelador urbano, não condizendo necessariamente sobre o real potencial que suas ações possuem. Surge o seguinte problema teórico: o planejamento deve ser conceituado pelo que ele realmente é ou pelo que os teóricos gostariam que

ele se tornasse? O afastamento entre teoria e prática que marca a área do planejamento urbano será discutido pelo presente estudo em momento mais oportuno. Por hora, será analisado como a doutrina tem conceituado o objeto em questão.

José Afonso da Silva (2006, p.89) conceitua o planejamento urbano como o “processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Marcelo Lopes de Souza (2010), por sua vez, enfatiza as diferenças entre “planejamento” e “gestão”, termos que, apesar de semelhantes, possuem referenciais temporais completamente distintos. Planejar sempre remete ao futuro: significa “tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido dos prováveis benefícios” (SOUZA, 2010, p. 46). A gestão remete ao presente: significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”. O planejamento é a preparação para a gestão futura. E a gestão é a concretização, ao menos em parte, do planejamento feito no passado. O planejamento e a gestão são, por isso, termos “distintos e complementares”.

Partindo desse pressuposto conceitual, os elementos do planejamento tidos como fundamentais são: (a) o pensamento orientado para o futuro; (b) a escolha entre alternativas; (c) a consideração de limites, restrições e potencialidades, e a consideração de prejuízos e benefícios; e (d) a possibilidade de diferentes cursos de ação, que dependem de condições e circunstâncias variáveis. Mas ainda resta um elemento essencial: a preocupação com a resolução de conflitos de interesses (SOUZA, 2010). É inegável que a cidade contemporânea é marcada pela coexistência de inúmeros interesses que recaem sobre um mesmo território. Um planejamento urbano realmente preocupado em projetar a cidade para futuros mais harmônicos não

pode ignorar esse fato. Aqui reside uma questão que acabou por revigorar parte do pensamento marxista, após um período em que o mesmo esteve ignorado por grande parte dos pesquisadores de diferentes áreas. Trata-se da *luta de classes*, um fenômeno descrito por Marx ainda em suas primeiras obras, e que tem servido para que os observadores da realidade urbana adquiram uma compreensão mais apurada da crise que insiste em assolar a cidade contemporânea. A forma como essa luta ocorre nos territórios urbanos e o papel que o Estado adota no sentido de conciliar o choque constante de interesses é o assunto abordado pelo próximo subtópico.

1.2 A LUTA DE CLASSES E O PAPEL DO ESTADO

Ao longo do último século, o tecido urbano foi se tornando extremamente complexo e vasto, agregando em um mesmo espaço, diversos ramos de atividades econômicas, permeados por uma rede de interação e deslocamento físico, e habitado por crescente população. Essa teia intrincada passou a necessitar de meios de consumo coletivos destinados à manutenção de sua estrutura (transportes, rede de distribuição de água e esgoto, energia elétrica, educação, saúde, lazer e habitação). As empresas, diferente dos primórdios da sociedade industrial, não tinham mais interesse em abrigar a sua mão de obra, tendo em vista o grande custo que isso geraria. Diante dessa abstenção, o Estado é chamado a intervir na dinâmica urbana, seja diretamente (através de políticas públicas, investimentos etc.), seja indiretamente (por meio de incentivos fiscais, fomentos, legislações etc.). Mais do que um mero interventor, o Estado se torna conciliador dos interesses do capital e os da massa operária, já que a luta de classes não se restringia aos espaços das empresas, mas se espalhava por toda a cidade. Os donos dos meios de produção se

preocupam em ordenar o meio urbano como se fosse a extensão de suas fábricas, buscando mecanismos que incrementassem a sua produção (DEBIAGGI, 1986).

É da natureza mais primordial da empresa a busca constante pela eficiência produtiva, e, sempre que for possível, exerce pressão social para atingir suas metas, como bem asseverou Henri Lefebvre (1969). No extremo oposto estão os trabalhadores. Para estes, os meios de consumo coletivo, antes de serem ferramentas destinadas à produção econômica que lhes fornece empregos, são itens fundamentais para a sua qualidade de vida, para a sua dignidade diária. São duas forças concorrentes que tentam moldar a cidade conforme seus interesses, principalmente no que se refere à ocupação e ao uso do espaço. Diante de prioridades tão distintas, o Estado tem a função de produzir e distribuir os bens de consumo coletivos através de uma subtração feita ao capital ou de uma maior apropriação dos rendimentos dos trabalhadores (CASTELLS, 1980). E essa subtração deve ser feita moderadamente, sob pena de gerar grave insatisfação social.

Não há que se pensar que a intervenção do poder estatal é um mecanismo regulador neutro aplicado a um sistema em desequilíbrio. Ao mesmo tempo em que ele concilia os interesses latentes da luta de classes, atua como indutor do crescimento econômico empresarial. O Estado, pois, se torna um aliado precioso do Capital, já que a classe política municipal costuma ser cooptada pelo poder econômico desde a campanha eleitoral, tornando-se mais suscetível em favorecer os interesses dos grupos dominantes em detrimento do bem-estar da coletividade.

Enquanto as políticas públicas se tornam cada vez mais elitistas, a grande maioria dos bens de consumo coletivos é relegada a segundo plano, já que comumente eles não geram lucro privado. “Daí nasce a crise urbana [...], da impossibilidade do sistema em produzir aqueles serviços cuja necessidade ele

mesmo gerou” (CASTELLS, 1980, p. 23). Seguindo essa opinião, Moema Debiaggi defende que as questões de uso e ocupação do solo, marcadas pela “luta” territorial entre diferentes classes, “traduz a contradição social do desenvolvimento capitalista” (DEBIAGGI, 1986, p. 12). Se por um lado o Capital adquire uma série de privilégios, por outro a população enfrenta problemas gravíssimos em serviços dos mais essenciais, como moradia, saneamento, mobilidade urbana e tantos outros.

Para desequilibrar ainda mais a luta de classes, os setores dominantes se voltam para o controle de partidos, organizações sociais e órgãos de imprensa, na tentativa de criarem ideologias que busquem justificar os privilégios que grandes grupos econômicos recebem do poder público. As construções ideológicas costumam trazer alegações que o investimento público no setor privado garante mais empregos e desenvolvimento local. Mas os anos passam, e os cenários de caos e degradação da vida urbana continuam imperantes na maioria das cidades dos mais diversos cantos do mundo.

Segundo o geógrafo David Harvey (2013, p. 1), o modelo de crescimento econômico imposto pelas classes dominantes não tem tornado a cidade melhor – apenas a torna mais cara. Desse modo, a cidade tem como marca maior a segregação, permitindo que “ilhas de primeiro mundo” possam existir em meio a um mar de grande pobreza (WHITAKER, 2013, p. 1), onde a maioria das pessoas não consegue habitar as regiões que mais recebem investimentos públicos. “Mais do que tudo, a riqueza isola; e mais do que tudo, a pobreza exclui” – em uma cidade como Salvador, a referida frase de Lawrence Durrell (2006, p. 158) se encaixa como uma profecia.

1.3 A “MÃO INVISÍVEL URBANA”

Não se pode negar que as conquistas na área da reforma urbana não ocorrem de modo sólido porque elas estão na contramão da ideologia econômica dominante. A política urbana depende de uma atuação estatal firme, e isso é justamente o contrário do que prega o Neoliberalismo. Uma das orientações fundamentais desse discurso enaltecido pela Convenção de Washington está voltada para a redução dos gastos públicos, para a reforma tributária no sentido de estimular (ou privilegiar) investimentos de grandes grupos empresariais, a privatização de estatais, a desregulamentação de leis econômicas e o favorecimento do investimento internacional sem restrições fiscais (NOVAES, 2014, p. 7).

A economia política da atualidade revigora o paradoxo liberal da “mão invisível”, conceito que coloca o equilíbrio econômico e social como oriundo das relações sociais dos indivíduos motivados pelos seus próprios interesses, e minimamente dependente da atuação de uma instituição soberana (o Estado).

Pedro Abramo (2010, p. 15) afirma que o discurso neoliberal invadiu as cidades propondo a ideia de uma “mão invisível urbana”, que seria o velho paradoxo liberal aplicado à realidade local. Dentro dessa ótica, as ações cotidianas do mercado naturalmente organizam o espaço urbano, cuja estabilidade e eficiência decorrem da liberdade de escolha e da livre concorrência mercantil. O Estado, representado por suas instituições, é tido como uma máquina incapaz de gerenciar a cidade em tempos dinâmicos. Quanto aos problemas sociais, serão resolvidos a partir do momento em que o lucro se proliferar pela cidade e chegar ao bolso de todos. Como elucidou criticamente Bernardo Kliksberg (2001, p. 18): “Haverá uma etapa de ‘apertar os cintos’, mas logo virá a reativação e, posteriormente, ela se ‘derramará’ aos desfavorecidos e os retirará da pobreza”.

É claro que a “mão invisível urbana” não é avessa a um Estado presente. Diferente do liberalismo puro, os capitalistas de hoje defendem e dependem de uma intervenção permanente do Estado (DEBIAGGI, 1986, p. 8). Como bem enunciou Lenora Alencastro (1986, p. 16): “[...] a produção do solo urbano no modo de produção capitalista se apoia na especulação, que por sua vez é alimentada pela ação do Estado”. Quando o poder público introduz em determinadas regiões bens de consumo coletivo (transportes, rede de água e esgoto, iluminação pública, habitação, equipamentos de saúde, educação e lazer etc.), o valor de troca dos imóveis tende a se elevar exponencialmente. É dessa forma que os especuladores acumulam lucros sem realizar investimentos diretos nos seus imóveis. Basta que as áreas circundantes tenham sua infraestrutura renovada pelo aparato estatal. Não por acaso Henry LeFebvre (1969, p. 168) denominava de modo alternativo o liberalismo que renascia: um “capitalismo monopolístico vinculado ao Estado”, no qual os benefícios advindos do investimento público são apropriados pelos grupos hegemônicos.

É lugar-comum nos dias de hoje a tentativa de se relacionar cidade e empresa. Peter Hall considerava as novas cidades como “máquinas de fazer riquezas”, a partir do momento que a lógica de mercado invadiu o urbanismo (HALL *apud* ARANTES, 2000, p. 21). Para os propagadores de sistemáticas empresariais, as cidades estão imersas em um cenário globalizado idêntico ao das empresas, e, portanto, devem se apropriar das mesmas técnicas utilizadas por elas. A “competição” se torna a palavra chave para esse modelo, já que a cidade contemporânea deve competir pelo investimento de capital e tecnologia, pela atração de indústrias, negócios, megaeventos e, por que não, turistas. As cidades se tornaram as multinacionais do século XXI (VAINER, 2000).

Outro elemento trazido pelo Neoliberalismo foi a constante deflagração de crises econômicas globais. David Harvey (2013) destaca que, desde que foi implantado, o atual modelo de política

econômica já foi responsável por 378 crises. De forma totalmente paradoxal, o Neoliberalismo, sistema que surgiu para livrar o mundo de eminentes crises econômicas, já foi responsável por inúmeras crises advindas em sua maioria do próprio modelo baseado na competição, na produção de excedentes sem destinação específica e na deterioração de recursos humanos e ambientais. Mas a “crise” tem um papel ideológico muito forte, que acaba por legitimar ações que gerariam grande insatisfação social, tudo em nome de um futuro mais proveitoso para o município. Georgio Agamben (2013) afirma que a ideia de crise contínua se tornou o mote da política moderna. A crise anunciada impõe um estado de emergência, onde direitos e garantias fundamentais são deixados de lado em nome da superação, da salvação. A crise se torna um instrumento de poder extremamente poderoso.

A noção de cidade empresarial aliada à sensação de crise infindável são dois obstáculos ao planejamento urbano. Primeiramente, porque o discurso técnico advindo do planejamento estratégico é privilegiado em detrimento das expectativas e opiniões dos habitantes. A cidade enquanto empresa deve ser coordenada de modo hábil por técnicos especializados, com o objetivo de incrementar a sua produtividade e competitividade. A tecnocracia, pois, é a consequência natural desse cenário, onde a análise que um pequeno grupo de especialistas extrai de algumas tabelas deve se sobrepor às expectativas de toda a população.

Em segundo lugar, a cidade empresarial que se esgueira sobre abismos de crise é, por natureza, despolitizada. A administração pública deve ser estável, e não um palco de debates onde milhares de pessoas despejam milhões de opiniões. A ótica neoliberal impõe que as pessoas não devem se preocupar com o projeto da cidade, mas sim com o seu sucesso (VAINER, 2000).

Uma terceira questão deve ser pontuada. Sob a ótica neoliberal, a busca pela produtividade e competitividade é tão fundamental

para a manutenção da ordem urbanística, que a cidade deve se livrar da rigidez dos planos diretores, dos zoneamentos e de qualquer outra legislação que a impeça de aproveitar as “janelas de oportunidades” dos grandes negócios. Cria-se um cenário que Carlos Vainer (2013, p. 38) conceitua como “cidade de exceção”, onde a lei se torna um mecanismo que pode ser aplicado ou não, de acordo com as premonições e os interesses do capital.

Dentro da ideologia neoliberal, a cidade não se torna apenas um local onde reina o consumo. A própria cidade se torna uma mercadoria, que será consumida por quem for capaz de adquirir algumas frações de seus territórios. Trata-se da consequência mais grave de tal ideologia: a cidade se torna ao mesmo tempo “lugar de consumo e consumo de lugar” (LEFEBVRE, 1969, p. 154). Deste modo, o Neoliberalismo acentua a contradição existente entre o valor de uso que o lugar representa para os seus habitantes e o valor de troca que o mesmo lugar representa para aqueles que querem extrair dele um benefício econômico (ARANTES, 2001).

2 O PLANO DIRETOR

Dentro da realidade brasileira, o planejamento urbano é estruturado por meio de um documento normativo fundamental, chamado de plano diretor. Trata-se da lei que irá balizar o uso e a ocupação da cidade, além de trazer os princípios e as diretrizes atinentes à promoção de um desenvolvimento urbano integral. Resta ao presente estudo elucidar como o plano diretor ocupa posição de destaque na nova ordem constitucional, e como o aludido instrumento de gestão urbana possui profundo caráter democrático.

2.1. O PLANO DIRETOR NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

A CF (BRASIL, 1988), em seu artigo 182, parágrafo 1º, enfatiza que “o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, tornando-se obrigatório nas cidades com mais de 20 mil habitantes. A finalidade primordial deste instrumento é organizar o desenvolvimento físico, econômico e social do Município. Importante que seja frisado que, ao mesmo tempo em que define as diretrizes gerais das ações públicas, o plano diretor se volta para a produção de uma legislação urbanística, permitindo que a Administração Pública municipal adquira poderes fáticos de intervir na produção do espaço urbano (MENDONÇA, 2000).

Edésio Fernandes enfatiza que o plano diretor, na qualidade de instrumento básico do planejamento urbano, foi criado com o intuito de promover as quatro principais dimensões do EC, quais sejam: (a) determinação dos critérios para o cumprimento da função socioambiental da propriedade, algo que condicionará, inclusive, o exercício do direito à propriedade privada e, por conseguinte, produzir uma organização territorial que expresse um “projeto de cidade”; (b) identificação dos instrumentos urbanísticos³⁵ que contribuirão para a concretização de tal projeto; (c) mecanismos de regularização dos assentamentos informais; e (d) regulamentação dos processos de gestão urbana participativa (FERNANDES, 2006).

35 O plano diretor estipulado pelo EC é dotado de um *hall* amplo de instrumentos urbanísticos capazes de otimizar a função social das cidades: *Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado)*, *Contribuição de Melhoria*, *Transferência do Direito de Construir*, *Operações Urbanas*, *Consórcio Imobiliário*, *Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)*, dentre outros. Cada Município deve adequar a aplicação dos referidos instrumentos de acordo com as suas particularidades.

Com a CF (BRASIL, 1988), o plano diretor deixou de possuir uma concepção estática para assumir uma concepção dinâmica, “deixando de ser a sistematização do que já existe para transformar-se na sistematização do desenvolvimento futuro” (SILVA, 2006, p. 99). E isso representou um grande avanço técnico para a política urbana, já que os planos diretores anteriormente eram instrumentos estritamente voltados para a organização espacial da cidade. Hoje, seguindo as diretrizes do da CF (BRASIL, 1988) e do EC (BRASIL, 2001), ele deve agregar normas voltadas para o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e para a garantia do bem estar da comunidade local.

2.2. PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A CF (BRASIL, 1988) e o EC (BRASIL, 2001) destacam o princípio da soberania popular como o balizador central na produção do espaço urbano, convocando o cidadão para gerir a cidade onde habita. Sobre a questão, Liana Mattos coloca que a “participação popular representa a expressão mais ativa do exercício da cidadania, por meio da interação direta do querer popular com os processos de tomada de decisão em nível governamental” (2000, p. 70).

José Afonso da Silva (2006) aponta que as intervenções urbanísticas costumam apresentar custos sociais e econômicos muito grandes, necessitando que essas ações tenham a capacidade de satisfazer o máximo de interesses coletivos, com o mínimo de prejuízos para os habitantes. A relação custo/benefício, deste modo, está no centro do planejamento, e deve estar voltada para a justa distribuição dos benefícios e dos ônus derivados da intervenção pública no território urbano. E a forma mais realista de se garantir tal democratização é através de um processo de participação popular que coloque o cidadão como

atuante nos processos decisórios de seu município, e não se baseando em pareceres construídos em gabinetes.

A participação popular produz benefícios muito interessantes para a cidade: (a) a participação contribui para minimizar certas fontes de distorção, como as oriundas da corrupção (já que cooptar centenas é mais difícil que cooptar alguns poucos representantes) e dos erros de avaliação (principalmente quando decorrentes da distância existente entre os técnicos e a realidade local); e (b) um processo participativo no planejamento urbano faz do cidadão um responsável direto pelo seu resultado. Assim, ele tratará de cuidar mais do patrimônio público que o envolve e de fiscalizar a ação dos agentes públicos que atuam diante dos seus olhos (SOUZA, 2010).

O EC (BRASIL, 2001) determina que a participação popular deva ser consubstanciada através de debates, audiências e consultas públicas, ou por iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43, II e IV). Não existem ainda dispositivos que determinem o alcance de tal participação, sendo que as poucas experiências positivas de planos diretores participativos são oriundas de esforços políticos locais, e não de uma observância à CF (BRASIL, 1988) e ao EC (BRASIL, 2001). Outro aspecto dificulta a participação direta do cidadão: os mecanismos de captação das opiniões coletivas são completamente mediados pelos agentes estatais. Normalmente, os temas discutidos ficam restritos a uma pauta previamente estabelecida pelo governo local, impossibilitando que os reais interesses e dificuldades da população sejam estabelecidos.

Mas esses não são os únicos desafios que a participação popular enfrenta na caminhada rumo à sua efetivação. O caso dos últimos planos diretores de Salvador demonstrará que a democratização da gestão municipal encontra forças antagonistas poderosas, que irão atropelar ou, por vezes, mascarar a participação popular, na tentativa de se priorizar os interesses de uma minoria hegemônica.

3 SALVADOR E O SEU PLANO DIRETOR

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DOS PLANOS DIRETORES SOTEROPOLITANOS

As intensas discussões envolvendo o Plano Diretor de Salvador nem de longe são uma novidade. Depois da vigência do Estatuto da Cidade e antes mesmo de 2012, dois planos diretores foram sancionados sob intensa polêmica, em 2004 e 2008, alinhando notoriamente as regras de zoneamento ao interesse imobiliário (SANTANA, 2013).

O projeto de lei que deu origem ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2004 foi elaborado por uma comissão de 30 membros, coordenada pela Secretaria de Planejamento (SEPLAM). Em apenas quatro encontros, eles promoveram uma revisão do plano que vigia desde 1985, sem ter aberto espaço para nenhum tipo de participação popular, a despeito da legislação municipal da época estabelecer a obrigatoriedade da construção democrática dos documentos legais que versassem sobre o planejamento urbano. (SANTANA, 2013). Deste modo, o PDDU de 2004 já nasce com vícios de legalidade, permanecendo *sub judice* até que estudos centralizados pela Universidade Federal da Bahia avaliassem as especificidades do documento. Ao longo do ano de 2005, verificou-se que o Plano não tinha viabilidade para ser mantido nem era passível de ser reelaborado (CRUZ, 2013), devido a sua imprecisão técnica e o seu potencial lesivo para o ambiente e para a sociedade. No mais, o documento legal destoava dos princípios mais essenciais do Estatuto da Cidade, como o de potencializar a função social da propriedade e o de reduzir a segregação espacial.

A administração municipal se viu obrigada a construir um novo Plano Diretor. E para que este não enfrentasse os graves problemas de legitimidade que inviabilizaram o PDDU anterior, muitas modificações textuais foram feitas. O PDDU de 2008 (Lei Municipal nº 7.400/2008) trás em seu texto claros dispositivos que reproduzem a lógica da nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição Federal de 1988.

Apesar de o PDDU de 2008 exibir textos compatíveis com a CF e o EC, ele sempre manteve distância fática de qualquer proposta que viesse a interromper a espoliação urbana pelo capital privado. É o que Ermínia Maricato (2001, p. 136) chama de *Plano Discurso*: uma reunião de textos que exibem princípios extremamente legítimos, mas sem nenhuma vocação para a concretude.

Cruz e Costa (2013) apontam para os fatores que tornaram o PDDU de 2008 um abismo que separa discurso e prática. Primeiramente, o referido Plano não se alinha substancialmente com o EC, limitando-se a cumprir algumas de suas formalidades apenas para não sofrer “perseguições jurídicas”. Se a população participou de sua elaboração, isso se deu apenas de forma ficta, já que nenhuma grande demanda popular foi observada no momento de aprovação da lei pela Câmara Municipal. Em segundo lugar, o PDDU de 2008 não trás a regulamentação dos principais instrumentos urbanísticos que objetivam a ampliação da função social da propriedade, a exemplo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. Para completar, PDDU de 2008 tramitou por um processo legislativo repleto de vícios legais e regimentais.

A paisagem urbana de Salvador sofreu modificações profundas e preocupantes desde então. A pressão dos setores empresariais sobre a cidade tornou-se notória em qualquer breve observação sobre a cidade, principalmente se o olhar recair sobre o Acesso Norte e a Orla Marítima. Ambos foram alvejados por

grandes projetos imobiliários, responsáveis por transformar a paisagem a qualquer custo, com amplo desmatamento de Mata Atlântica, aterramento de lagoas e concentração de empreendimentos de grande porte em espaços reduzidos. O resultado de tamanha manobra exploratória já é sentido por aqueles que residem ou transitam por essas duas regiões da cidade.

3.2. OS DESCAMINHOS DE 2012³⁶

Não bastassem os imbróglis nascidos com os PDDUs de 2004 e 2008, o ano de 2012 traz ainda mais descaminhos para o planejamento urbanístico de Salvador. Na verdade, o caso se inicia em dezembro de 2011, quando o Executivo Municipal encaminha para Câmara dos Deputados o projeto de lei do denominado “PDDU da Copa”, que alteraria o PDDU de 2008. A tramitação do “PDDU da Copa” desrespeitou largamente o rito legislativo imposto pela Lei Orgânica do Município (LOM), além de inobservar requisitos dos mais essenciais para o planejamento urbano: a participação popular e o estudo prévio de impacto urbano e ambiental.

Deve-se salientar que esses requisitos são elencados pela própria Constituição do Estado da Bahia (1989) ³⁷. Segundo tal documento legal, para que sejam realizadas alterações no PDDU, deverá ser garantida ampla e efetiva participação popular, corroborando com o princípio democrático que rege a República Federativa do Brasil e se perpetua por toda a ordem jurídi-

36 O presente tópico tem seu conteúdo básico extraído dos autos da ADI nº 0303489-40.2012.8.05.0000, considerando as alegações do MP-BA e da Prefeitura Municipal, além dos pronunciamentos do TJ-BA (BAHIA, 2008).

37 A Constituição do Estado da Bahia (1989), em seu artigo 64, dispõe: “Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município [...]”.

ca do país, a exemplo do Estatuto da Cidade. A obrigatoriedade de se avaliar os impactos urbanísticos e ambientais também é protegida pela Constituição estadual³⁸.

Diante do caso de flagrante ilegalidade, o Ministério Público Estadual da Bahia (MP-BA) moveu uma ação judicial perante o Tribunal de Justiça da Bahia³⁹, oportunidade em que os desembargadores imediatamente suspenderam a tramitação do projeto de lei do PDDU⁴⁰.

Com a impossibilidade de levar as modificações do PDDU adiante, a Câmara Municipal faz a sua primeira grande peripécia. Alguns dispositivos que deveriam ser determinados por um Plano Diretor são incluídos no projeto de Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo (LOUOS). Esta foi a forma que alguns vereadores encontraram para alterar dispositivos do PDDU sem cumprir os requisitos de sua tramitação, aprovando a Lei nº 8.167/2012 (a primeira LOUOS de 2012).

Mas essa peripécia contém altas doses de vícios legislativos. A partir do momento que uma lei se volte para alterar definições, conceitos, gabaritos e limites de ocupação urbana constantes em um PDDU, ela deverá ser originada através de um processo amplamente democrático, que garanta efetiva participação popular. Pouco importa o título que se dê a norma criada, sendo

38 A mesma Constituição determina, no *caput* de seu artigo 225, que: “os planos e projetos urbanísticos deverão ser elaborados e implementados de acordo com os padrões de qualidade ambiental, orientando-se no sentido da melhoria da qualidade de vida da população [...]”.

39 Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 0303489-40.2012.8.05.0000, cujo relator é o Ilmo. Sr. Desembargador José Edivaldo Rotondano.

40 Sobre a competência de um Tribunal estadual para julgar a ADI, o STF se pronuncia da seguinte forma: “a questão da constitucionalidade da lei municipal em face da Constituição estadual, ainda que em relação a dispositivo semelhante à Constituição Federal, é uma questão constitucional estadual, que deverá ser apreciada pela Corte de Justiça competente”.

relevante apenas o seu conteúdo material. Isso quer dizer que, caso a nova lei redefina os dispositivos do Plano Diretor, deverá seguir as regras de tramitação de um Plano Diretor, mesmo que tenha nome diverso, como é o caso da LOUOS (ADI nº 0303489-40.2012.8.05.0000, 2012, fl. 27).

Notando que a nova LOUOS (Lei nº 8.167/2012) modificava dispositivos do PDDU, o MP-BA promoveu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que foi acolhida, por unanimidade, pelo TJ-BA, em agosto de 2012. O Tribunal ainda suspendeu sumariamente a aplicação das normas da LOUOS que modificavam o PDDU.

O Executivo Municipal e a Câmara de Vereadores ainda seriam capazes de cometer uma nova peripécia. Em dezembro de 2012, a Câmara recebe novos projetos de lei do Executivo, relativos a um novo PDDU e a uma nova LOUOS. Em um processo legislativo ainda mais viciado que o anterior, com cerceamento da devida participação popular e dos estudos de impacto, o órgão legislativo aprovou a Lei nº 8.378/2012 (o novo PDDU) e a Lei nº 8.379/2012 (a segunda LOUOS de 2012). Ambas foram sancionadas pelo então prefeito nos últimos dias de seu mandato. E algo chama muita atenção nesse episódio: as propostas elencadas pelas novas leis são cópias quase que idênticas da Lei nº 8.167/2012, que no momento estava suspensa para que sua constitucionalidade fosse julgada pelo TJ-BA. Os legisladores fizeram alterações mínimas em algumas palavras, sem que fosse alterada a essência das normas propostas. O PDDU e a LOUOS, aprovados no apagar das luzes de 2012, acabariam por produzir impasses jurídicos já no início da administração seguinte.

3.3. O DESENVOLVER JURÍDICO NA VIRADA DE GOVERNO

A administração municipal que assumiu a prefeitura em 2013 iniciou sua gestão dotada de um PDDU e uma LOUOS extremamente contestável. Mesmo que pairasse uma nuvem de insegurança jurídica sobre eles, alguns alvarás chegaram a ser dados sob regência dos novos instrumentos legais.

Ainda no início do ano, o MP-BA realizou o aditamento do pedido da ADI imposta contra a Lei nº 8.167/2012, para que a referida ação abarcasse o PDDU e a LOUOS aprovados no final de 2012. O TJ-BA acolheu o pedido do MP-BA, baseando-se no entendimento majoritário do STF, que preza pela possibilidade de aditamento da petição inicial da ADI quando, no curso da ação, é editada nova lei revogando o diploma impugnado, mas perpetuando seus vícios e conteúdo. Deste modo, o Tribunal estendeu a suspensão da Lei nº 8.167/2012 aos novos PDDU e LOUOS, até que elas pudessem ser também julgadas com relação à sua (in)constitucionalidade.

Diante de visível dificuldade em procurar alguma constitucionalidade em documentos legais mergulhados na mais profunda inconstitucionalidade, a gestão municipal há muito já modificou o foco de suas ações: aperfeiçoar-se na arte do discurso. Ao invés de invocar o Direito, os gestores passaram a fazer alegações baseadas em análises fragmentadas e distorcidas, procurando impetuosamente restaurar as Leis Municipais suspensas.

3.4. O CAOS, A COPA E A TECNOCRACIA – 2013 É O ANO DOS DISCURSOS

Em 2013, uma nova administração assumiu o comando do município de Salvador, tendo pela frente uma série de desafios. A administração pregressa deixou grandes pendências financeiras e

administrativas, tidas como inviabilizadoras de uma gestão mais consistente. Com base nisso, o discurso da nova gestão é carregado pela ideia de *crise*. E a crise teria se agravado ainda mais por conta da já citada decisão do TJ-BA de suspender o PDDU e a LOUOS de 2012. A Prefeitura Municipal se voltou com veemência contra a decisão, defendendo a manutenção dos famigerados documentos legais de 2012. A partir dali, números fatídicos foram apresentados pelo governo municipal e propagados com agilidade pela mídia. Apenas a título exemplificativo, o Jornal Bahia Negócios do dia 3 de agosto de 2013 colocou como manchete: “Suspensão da LOUOS e PDDU desempregará mais de 10.000 operários em Salvador” (SAMPAIO, 2013). O jornal Correio, por sua vez, publicou uma série de matérias a respeito do recente episódio envolvendo o PDDU e a LOUOS, destacando-se a que tem como título: “O PDDU e o desemprego”, cujo trecho foi destacado:

[a decisão do TJ] traz prejuízos à construção civil e, consequentemente, à geração de empregos. Afinal, os empreendimentos são realizados baseados em parâmetros legais estabelecidos pela Louos e PDDU. Agora, como ficam esses empreendimentos? A construção civil é um dos setores da economia que mais geram empregos, diretos e indiretos, em Salvador (PRATES, 2013, p 03).

Se a administração municipal anterior foi conhecida por criar leis urbanísticas repletas de vícios e atecnias, a atual gestão aprimorou-se na arte do discurso, principalmente quando se tratou de justificar o injustificável. Desse modo, o caso de Salvador vai demonstrar o quanto a prática discursiva neoliberal, já analisada pelo presente artigo, interfere na produção do espaço urbano. Primeiramente, a cidade de Salvador está impregnada pelo que Carlos Vainer (2001) chama de *consciência de crise*, ou seja, um sentimento coletivo que preza pelo temor de uma recessão econômica sem precedentes, e que por isso aceita desvios legais, em nome de um bem maior: a sobrevivência do município.

Trata-se de uma forma bastante eficaz de legitimar projetos que irão repercutir negativamente na vida de toda uma cidade. Sempre são apresentados muitos milhões de reais em prejuízos, pela perda de oportunidades dos negócios das empresas de construção, mas raramente são considerados os valores perdidos com a precarização da saúde, da educação, da mobilidade urbana, da segurança pública, do lazer etc.

A Copa do Mundo também fornece alguns dos principais elementos que dão corpo aos discursos construídos pela atual administração. É bem sabido que, diante da concorrência global, as grandes cidades disputam entre si pela captação do capital que circula o mundo em busca de investimentos atrativos. Esse fundamento permite ao administrador público a flexibilização de legislações e a supressão de direitos em nome da captação do capital privado que circunda pelo mundo. Segundo essa concepção, não há tempo para criação de consensos demorados a cerca de uma legislação urbanística cheia de detalhes. Salvador se torna mais uma “cidade negócio”, e ainda uma “cidade de exceção”, que trata o seu espaço urbano como uma mercadoria que deve ser constantemente moldada aos interesses dos investidores (VAINER, 2013, p. 38). O megaevento Copa do Mundo se liga perfeitamente ao exposto: fornece justificativas para a gestão municipal de Salvador voltar-se prioritariamente à imagem positiva da cidade frente aos visitantes e suas câmeras, mesmo que isso signifique subjugar os direitos da população local – fato verificado na Copa das Confederações 2013 e na Copa do Mundo 2014.

E de todos os discursos verificados, os que mais levantam atecnias são justamente aqueles oriundos dos técnicos – digam-se tecnocratas. Vale ressaltar que em tempos neoliberais, o Estado é cada vez mais considerado incompetente e incapaz de administrar a cidade. A ideologia pós-moderna coloca a lógica “gerencial” do meio privado como mais adequada para cuidar, inclusive, dos bens coletivos, esvaziando a dimensão política do planejamento urbano.

Mais vale o parecer instantâneo e superficial de um grupo de técnicos do que as expectativas e opiniões da sociedade. Em 2013, a tecnocracia urbana ganha novos contornos: ela se volta prioritariamente para manter o máximo de disposições do PDDU de 2012, mesmo que este tenha sido pautado pela inconstitucionalidade. As matérias jornalísticas mais recentes têm privilegiado o espaço destinado aos comentários dos especialistas, principalmente quando eles colocam que a decisão do TJ-BA causou um vácuo legislativo no que se refere ao planejamento urbano. Segundo seus comentários, a cidade teria parado no tempo, já que perdeu as possibilidades legais de criar novas ruas, viadutos e edificações. O jornal Correio mais uma vez fornece exemplos precisos com relação às exposições suscitadas. A capa da publicação do dia 24 de agosto de 2013 exibiu em letras garrafais a seguinte manchete: “Salvador sem PDDU e LOUOS”. De modo mais ou menos similar, as matérias jornalísticas costumam divulgar alguns números prováveis de alvarás suspensos e obras paradas, dando a entender que Salvador tinha se tornado uma cidade desregulada, carente de legislação urbana, impossibilitada de promover seu planejamento espacial.

Qualquer opinião que se coadune com a ideia de vácuo legislativo é absurda, pois contraria um dos dispositivos mais essenciais da Lei nº 9.868/99, instrumento legal que rege a ADI no âmbito do Supremo Tribunal Federal, mas que é aplicada, subsidiariamente, à análise de ações declaratórias de inconstitucionalidade originadas com base na constituição estadual. Trata-se do artigo 11, parágrafo 2º, da referida lei, que expõe o seguinte: “A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior caso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário”.

Aplicando o dispositivo ao caso de Salvador, chega-se a seguinte conclusão: quando a medida cautelar recaiu sobre o PDDU e a LOUOS de 2012, suspendendo seus efeitos, Salvador não deixou de ser regida por um Plano Diretor. Ao serem atingidas pelo efeito suspensivo da ADI, as leis viciadas se retiraram proviso-

riamente da ordem jurídica urbana, dando lugar novamente ao PDDU de 2008. A cidade, portanto, não sofreu uma ausência legislativa. Os alvarás que foram suspensos pela decisão do TJ-BA podem, quase todos eles, moldar-se aos regramentos do PDDU de 2008 e, deste modo, tornar-se viáveis juridicamente.

Em Salvador, como em tantas outras metrópoles do mundo, a expansão do capital é voraz: procura conquistar cada vez mais espaços, remodelando-os conforme seus interesses. Para isso, o setor empresarial e o governo municipal criaram discursos unissonos, propagados com velocidade pela mídia. Fala-se em crise, fala-se em Copa, fala-se em tecnicismos econômicos e em governabilidade. Mas pouco se fala em como a vida das pessoas será afetada com as leis espoliativas, e menos ainda em como o meio ambiente urbano será impactado.

3.5. A DECISÃO DEFINITIVA DO TJ/BA E A REAÇÃO DA PMS

Depois de longa espera, a ADI proposta pelo MP/BA que recaía sobre as Leis Municipais nº 8.167/2012, nº 8.378/2012 e nº 8.379/2012 foi julgada pelo TJ/BA. As referidas leis tiveram sua inconstitucionalidade declarada em sessão plenária ocorrida no dia 14 de outubro de 2013, em votação expressiva – trinta votos contra dois.

A decisão do TJ/BA foi motivada justamente pela ausência de efetiva participação popular durante a elaboração dos documentos, além da inexistência de estudos técnicos que avaliassem as repercussões das leis. A decisão do TJ/BA, até aqui, superou as principais preocupações apresentadas pelo presente estudo. Ocorre que o mesmo tribunal votaria pela modulação de alguns efeitos das leis tidas como inconstitucionais.

O instituto jurídico conhecido como “modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade” foi uma construção doutrinária e jurisprudencial produzida em diversos países, com o intuito de aperfeiçoar o controle de constitucionalidade. Viu-se que, em alguns casos, a declaração de inconstitucionalidade gera muitos inconvenientes, como a insegurança jurídica, ausência de regulação de alguns fatos jurídicos específicos e lacunas normativas. Tornou-se necessária a criação de um instrumento jurídico capaz de suavizar a declaração de inconstitucionalidade, compatibilizando a decisão judicial com as necessidades da sociedade. O mecanismo que torna isso possível é a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, que, diante do documento legal a ser extirpado do sistema, preserva alguns de seus dispositivos temporariamente, até que uma nova lei seja criada (STERNICK, 2014, p. 56).

No caso de Salvador, a modulação dos efeitos acolhida pelo TJ/BA recai sobre dispositivos muito polêmicos. O primeiro deles viabiliza o projeto Linha Viva, que se refere à construção de uma via de alta velocidade em terreno público que será altamente pedagiada. Esse projeto irá remover cerca de 10 mil famílias de bairros como Saramandaia e Mussurunga, e seus muros irão dividir comunidades ao meio. No mais, produzirá danos ambientais sérios, na medida em que a via será construída em uma importante bacia hidrográfica e em área de grande massa vegetal que engloba a Represa do Cascão. Tudo isso sem os devidos estudos de impacto ambiental e urbano, e sem qualquer participação popular. A segunda consequência da modulação permite a implantação de um centro administrativo municipal no bairro dos Barris, projeto que será realizado através de uma Parceria Público Privada. E o terceiro ponto da modulação dos efeitos se direciona para a flexibilização do Estudo de Impacto de Vizinhança (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 2014, p. 5-7).

Com a declaração de inconstitucionalidade das leis supracitadas, o planejamento urbano de Salvador está, no momento, sendo

embasado pelo PDDU de 2008 e pela LOUOS de 1984. Portanto, os dois principais documentos da política urbana soteropolitana foram construídos sem qualquer observância ao princípio da soberania popular.

Após ter assistido suas principais leis urbanísticas terem sua inconstitucionalidade declarada, a PMS se viu obrigada a iniciar o processo de elaboração do seu novo PDDU. Seus representantes têm salientado o caráter democrático que esse processo terá, assegurando que a participação popular acontecerá de fato. Ocorre que a primeira medida do governo local foi a de produzir o Decreto 24.392/2013, que cria uma comissão técnica para a revisão do PDDU. Num primeiro momento, a comissão se reunirá periodicamente para estabelecer os critérios básicos do plano. As audiências públicas passaram a ocorrer em fase posterior.

4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DEMOCRACIA E AUTONOMIA NA ÁREA DO PLANEJAMENTO URBANO

4.1 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO COMO UM PROMOTOR DA AUTONOMIA

Em um momento em que Salvador está elaborando o seu novo PDDU, essa reflexão sobre a participação popular se mostra salutar. Se bem elaborado, o novo plano diretor fornecerá condições favoráveis para um amadurecimento da democracia local e o fomento à cidadania. A participação popular no processo de elaboração das leis locais permite um confronto mais visível entre os diferentes agentes sociais, possibilitando a elaboração de consensos mais justos. Além disso, seu texto reflete as demandas sociais

de um determinado tempo e espaço, servindo de parâmetro para que os administradores públicos atuem conforme os anseios da população, além de fornecer os critérios pelos quais o cidadão poderá qualificar a atividade exercida pela Prefeitura Municipal. Os princípios e objetivos constantes no Plano ainda fornecem as diretrizes que deverão estar presentes durante qualquer elaboração normativa nas legislações urbanísticas complementares.

A participação popular como mecanismo de formulação do PDDU é uma possibilidade ímpar das pessoas se transformarem em cidadãos efetivamente. Na concepção liberal, a cidadania seria uma simples consequência do nascer, já que a condição humana seria uma garantidora natural de direitos e garantias. Milton Santos, confrontando esse pensamento, enfatiza que a cidadania se aprende. “A liberdade não é uma dádiva, mas uma conquista, uma conquista a se manter” (SANTOS, 2012, p. 20).

A partir do momento em que a ordem jurídico-urbanística abre espaço para os cidadãos construir as leis locais, o conceito defasado de cidadania (contaminado pela ótica capitalista da sociedade de classes) é substituído por outro dotado de maiores possibilidades. Diz-se que a *autonomia* seria um estado ainda superior à cidadania, onde as pessoas agiriam ocupariam o espaço público de forma consciente e ativa, construindo uma sociedade que realmente fosse fruto de consensos que reunissem as expectativas de todos.

O termo *autonomia* é originário do grego *autonomía*, e significa “dar-se a si próprio a sua própria lei” (SOUZA, 2010, p. 174). Trata-se de algo que está na essência dos planos diretores participativos, na medida em que a população é convocada para elaborar as leis de sua cidade, a autonomia se consolida como nova forma de comportamento coletivo. Não que a sociedade autônoma seja uma sociedade perfeita, como também não é nenhuma outra. A vantagem fundamental da sociedade autônoma se refere ao

fato de que a sociedade não fica marcada pela “separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos” (SOUZA, 2010, p. 175). As lutas pelo poder continuarão existindo, mas os atores que a disputam terão maior igualdade de forças, independente da classe a que pertençam.

Cornelius Castoriadis, o grande defensor desse modelo político, afirma que:

[...] uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão de justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei e sobre o fundamento da lei (CASTORIADES *apud* SOUZA, 2010, p. 175-grifos do autor).

Não se pode desconsiderar que a luta pelo exercício da cidadania plena e pela construção de uma sociedade autônoma tem antagonistas poderosos. Independente dos benefícios em potencial que emanam de sua prática, o exercício da participação popular durante a elaboração dos planos diretores enfrenta vetores de poder que se perpetuam no Brasil há séculos.

4.2 OS OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO POPULAR

Não se pode achar que os mecanismos de participação popular não encontraram barreiras fáticas de difícil transposição. A partir do momento em que leis urbanísticas forem produzidas coletivamente, haverá uma natural democratização da cidade, no sentido de que os benefícios do desenvolvimento urbano poderão ser divididos de forma mais justa. Os interesses dos grupos hegemônicos se veem constantemente ameaçados pelos canais de participação, o que os fazem acionar mecanismos de

defesa no sentido de sabotar o sucesso da gestão democratizada.

O primeiro obstáculo é verificado ainda na fase de implantação das audiências que dão vida ao plano diretor (ABERS *apud* SOUZA, 2010, p. 387). Os interesses do grande capital conseguem se infiltrar no conteúdo do plano, mesmo antes dele ser destinado ao debate popular. O que é levado ao campo da participação são elementos ínfimos de grandes projetos que já foram previamente desenhados. Salvador foi palco de muitos casos que comprovam esse posicionamento. Um deles se refere a um projeto de requalificação do seu centro antigo intitulado Projeto de Humanização Bairro Santa Tereza, proposto pela PMS em 2012. Depois que um grupo privado falhou em sua tentativa de revitalizar a região, foi o poder público que adotou o projeto como sendo seu, mudando um pouco o seu nome (antes se chamava Cluster Santa Tereza), e perpetuando a integridade de seu conteúdo. A população local foi convocada para uma audiência pública que trataria de um planejamento formulado por empresas privadas, e, mesmo assim, pouco poderia fazer para redesenhar o projeto segundo as necessidades coletivas.

O planejamento participativo encontra barreiras fáticas que reúnem um poderoso interesse especulativo do grande capital e um aparelho estatal viciado em potencializar tais interesses. A mídia televisiva e impressa forma essa tríplice aliança, a partir do momento em que lança constantes matérias oriundas do discurso dos grupos empresariais dominantes.

A participação popular também encontra desafios ideológicos que costumam ser suscitados pela Ciência Política tradicional. Essa ideologia se volta mais especificamente para o aspecto da participação enquanto experiência de democracia direta, na qual os cidadãos encontram vias imediatas de exercer o seu poder político.

A crítica que mais recai sobre os modelos de democracia direta se referem ao fato dela ser um sistema político compatível

apenas com pequenas coletividades, não sendo possíveis de ser realizados em uma cidade com milhões de habitantes. Salvador não é a Atenas da antiguidade – seria a constatação dessa linha teórica. A confluência de opiniões de uma população tão grande é difícil de ser absorvida, de fato, mas não se pode acreditar que os mecanismos de participação adotados pelo EC não são capazes de superar esse dilema, formando consensos reais acordados entre milhões de habitantes. As demandas dos diferentes grupos populacionais podem ser levadas aos debates por meio dos delegados escolhidos entre eles. Um delegado, diferente do político tradicional, não toma decisões discricionariamente, Cada um dos seus posicionamentos é tomado com relação à vontade do grupo que ele representa. E caso ele não esteja cumprindo bem o seu papel de “mensageiro do grupo”, poderá ser substituído através de mecanismos eletivos simples e rápidos. A descentralização territorial também é outra ferramenta que costuma ser utilizada para possibilitar debates coletivos com uma quantidade menor de pessoas, que se proporão a discutir sobre as localidades circundantes às suas residências (SOUZA, 2010).

Outro aspecto ideológico que reduz a força da participação popular se refere a uma descrença na capacidade técnica das pessoas que irão se manifestar nas audiências. A população brasileira, seja por desinteresse, seja por desconhecimento, não seria capaz de elaborar as normas que dizem respeito à cidade. Mas não se pode perder de vista que os técnicos podem compreender melhor os *meios* capazes de se cumprir metas, mas os *fins* do planejamento deverão ser decididos pela globalidade de habitantes (SOUZA, 2010). Os técnicos serão aqueles que apoiarão a população na decisão dos melhores caminhos para que os objetivos coletivos sejam cumpridos, através de um processo de compartilhamento de informações sobre o seu Município e de como as soluções podem ser viabilizadas.

Ainda na esteira da incapacidade, Rebecca Abers (*apud* SOUZA, 2010, p. 388) coloca que um dos obstáculos mais

complicados que a participação popular enfrenta se refere à desigualdade existente entre os diferentes grupos sociais com relação ao seu potencial participativo. Primeiramente, as pessoas mais abastadas dispõem de mais tempo e dinheiro para comparecerem às audiências públicas. Depois, o baixo nível de escolaridade dos grupos menos favorecidos, apesar de não serem fatores determinantes para a despolitização, dificulta que as demandas oriundas dos bairros populares sejam mais bem traduzidas para o mundo jurídico.

Mas o pior de todos os obstáculos refere-se à efetividade das leis urbanísticas. Mesmo que essas demandas se transformem em normas jurídicas, não existe no Brasil qualquer segurança quando o assunto é viabilizar a sua aplicabilidade em nome da função social da cidade. Interessante observar que essa deficiência de eficácia só poderá ser contornada se a participação popular não ficar restrita ao momento de elaboração das normas. Ela deve se estender para muito além, através de processos participativos continuados que transformem os habitantes em fiscais das ações públicas.

É notável que a elaboração de um plano diretor participativo encontra obstáculos de difícil superação. Não é por acaso que Salvador ainda não possui um PDDU que tenha sido regularmente formulado. As audiências públicas, quando existem, foram subvertidas, transformando-se em espaços de falsos debates. A população no geral é tida como pouco interessada pela vida pública, e os episódios de depredação em espaços públicos costumam ser interpretados como oriundos de “um povo sem educação”, que não merece a atenção do Estado. Talvez seja essa a justificativa para que os governos municipais que se alternam por Salvador sejam dotados de uma transparência falsificada, que maquie ou suprime dados que auxiliariam a população a compreender melhor sua cidade.

Atualmente Salvador passa por uma situação que revela a

grande falha da atual ordem jurídico urbanística. Depois de ter visto seu projeto de lei do PDDU ter sua inconstitucionalidade declarada, a PMS se voltou para um processo de grande formalização da participação popular. Espera-se, com isso, que todos os requisitos de validade sejam observados, objetivando um PDDU sem vícios. Resta saber se os mecanismos de participação serão canais efetivos não apenas para captar as manifestações da população, mas, acima de tudo, fazer com que seus anseios sejam transformados em normas constantes no plano.

Deve-se enfatizar que “participar” difere completamente de “comparecer”. E a partir do momento em que a PMS realiza encontros prévios para definir as bases do PDDU, sugere que o planejamento urbano continuará afastado das principais demandas populares. E aqui reside a grande falha da CF (BRASIL, 1988) e do EC (BRASIL, 2001), que impõe um grande obstáculo à democratização da gestão: ao definir a indispensabilidade da participação popular na elaboração do plano diretor, nenhum dos documentos legais estipulou as suas configurações (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 46). Qual a sua composição? Quais os conteúdos que ela deve abranger? Qual o alcance de suas decisões? Os conselhos formados serão permanentes ou transitórios? Deliberativos ou consultivos? Este último ponto gera a maior de todas as discussões acerca do plano diretor participativo: eles serão constituídos de normas que o Executivo estará vinculado, ou de dispositivos sem conteúdo obrigatório?

Independente dos avanços da atual legislação urbanística brasileira, ela possui lacunas que precisam ser sanadas, com o objetivo de fortalecer a participação popular, no sentido de impedir que os interesses de uma minoria continuem reduzindo o alcance e o conteúdo dos debates públicos. Seria um passo importantíssimo para que os obstáculos sociais e econômicos que se opõem à participação possam ser superados, ou, pelo menos, mitigados.

4.2 OS OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO POPULAR

Não se pode achar que os mecanismos de participação popular não encontraram barreiras fáticas de difícil transposição. A partir do momento em que leis urbanísticas forem produzidas coletivamente, haverá uma natural democratização da cidade, no sentido de que os benefícios do desenvolvimento urbano poderão ser divididos de forma mais justa. Os interesses dos grupos hegemônicos se veem constantemente ameaçados pelos canais de participação, o que os faz acionar mecanismos de defesa no sentido de sabotar o sucesso da gestão democratizada.

O primeiro obstáculo é verificado ainda na fase de implantação das audiências que dão vida ao plano diretor (ABERS *apud* SOUZA, 2010, p. 387). Os interesses do grande capital conseguem se infiltrar no conteúdo do plano, mesmo antes dele ser destinado ao debate popular. O que é levado ao campo da participação são elementos ínfimos de grandes projetos que já foram previamente desenhados. Salvador foi palco de muitos casos que comprovam esse posicionamento. Um deles se refere a um projeto de requalificação do seu centro antigo intitulado Projeto de Humanização Bairro Santa Tereza, proposto pela PMS em 2012. Depois que um grupo privado falhou em sua tentativa de revitalizar a região, foi o poder público que adotou o projeto como sendo seu, mudando um pouco o seu nome (antes se chamava Cluster Santa Tereza), e perpetuando a integridade de seu conteúdo. A população local foi convocada para uma audiência pública que trataria de um planejamento formulado por empresas privadas, e, mesmo assim, pouco poderia fazer para redesenhar o projeto segundo as necessidades coletivas.

O planejamento participativo encontra barreiras fáticas que reúnem um poderoso interesse especulativo do grande capital e um aparelho estatal viciado em potencializar tais interesses.

A mídia televisiva e impressa forma essa tríplice aliança, a partir do momento em que lança constantes matérias oriundas do discurso dos grupos empresariais dominantes.

A participação popular também encontra desafios ideológicos que costumam ser suscitados pela Ciência Política tradicional. Essa ideologia se volta mais especificamente para o aspecto da participação enquanto experiência de democracia direta, na qual os cidadãos encontram vias imediatas de exercer o seu poder político.

A crítica que mais recai sobre os modelos de democracia direta se referem ao fato dela ser um sistema político compatível apenas com pequenas coletividades, não sendo possíveis de ser realizados em uma cidade com milhões de habitantes. Salvador não é a Atenas da antiguidade – seria a constatação dessa linha teórica. A confluência de opiniões de uma população tão grande é difícil de ser absorvida, de fato, mas não se pode acreditar que os mecanismos de participação adotados pelo EC não são capazes de superar esse dilema, formando consensos reais acordados entre milhões de habitantes. As demandas dos diferentes grupos populacionais podem ser levadas aos debates por meio dos delegados escolhidos entre eles. Um delegado, diferente do político tradicional, não toma decisões discricionariamente, Cada um dos seus posicionamentos é tomado com relação à vontade do grupo que ele representa. E caso ele não esteja cumprindo bem o seu papel de “mensageiro do grupo”, poderá ser substituído através de mecanismos eletivos simples e rápidos.

A descentralização territorial também é outra ferramenta que costuma ser utilizada para possibilitar debates coletivos com uma quantidade menor de pessoas, que se propõem a discutir sobre as localidades circundantes às suas residências (SOUZA, 2010).

Outro aspecto ideológico que reduz a força da participação popular se refere a uma descrença na capacidade técnica das pessoas que irão se manifestar nas audiências. A população

brasileira, seja por desinteresse, seja por desconhecimento, não seria capaz de elaborar as normas que dizem respeito à cidade. Mas não se pode perder de vista que os técnicos podem compreender melhor os *meios* capazes de se cumprir metas, mas os *fins* do planejamento deverão ser decididos pela globalidade de habitantes (SOUZA, 2010). Os técnicos serão aqueles que apoiarão a população na decisão dos melhores caminhos para que os objetivos coletivos sejam cumpridos, através de um processo de compartilhamento de informações sobre o seu Município e de como as soluções podem ser viabilizadas.

Ainda na esteira da incapacidade, Rebecca Abers (*apud* SOUZA, 2010, p. 388) coloca que um dos obstáculos mais complicados que a participação popular enfrenta se refere à desigualdade existente entre os diferentes grupos sociais com relação ao seu potencial participativo. Primeiramente, as pessoas mais abastadas dispõem de mais tempo e dinheiro para comparecerem às audiências públicas. Depois, o baixo nível de escolaridade dos grupos menos favorecidos, apesar de não serem fatores determinantes para a despolitização, dificulta que as demandas oriundas dos bairros populares sejam mais bem traduzidas para o mundo jurídico.

Mas o pior de todos os obstáculos refere-se à efetividade das leis urbanísticas. Mesmo que essas demandas se transformem em normas jurídicas, não existe no Brasil qualquer segurança quando o assunto é viabilizar a sua aplicabilidade em nome da função social da cidade. Interessante observar que essa deficiência de eficácia só poderá ser contornada se a participação popular não ficar restrita ao momento de elaboração das normas. Ela deve se estender para muito além, através de processos participativos continuados que transformem os habitantes em fiscais das ações públicas.

É notável que a elaboração de um plano diretor participativo encontra obstáculos de difícil superação. Não é por acaso

que Salvador ainda não possui um PDDU que tenha sido regularmente formulado. As audiências públicas, quando existiram, foram subvertidas, transformando-se em espaços de falsos debates. A população no geral é tida como pouco interessada pela vida pública, e os episódios de depredação em espaços públicos costumam ser interpretados como oriundos de “um povo sem educação”, que não merece a atenção do Estado. Talvez seja essa a justificativa para que os governos municipais que se alternam por Salvador serem dotados de uma transparência falsificada, que maquia ou suprime dados que auxiliariam a população a compreender melhor sua cidade.

Atualmente Salvador passa por uma situação que revela a grande falha da atual ordem jurídico urbanística. Depois de ter visto seu projeto de lei do PDDU ter sua inconstitucionalidade declarada, a PMS se voltou para um processo de grande formalização da participação popular. Espera-se, com isso, que todos os requisitos de validade sejam observados, objetivando um PDDU sem vícios. Resta saber se os mecanismos de participação serão canais efetivos não apenas para captar as manifestações da população, mas, acima de tudo, fazer com que seus anseios sejam transformados em normas constantes no plano.

Deve-se enfatizar que “participar” difere completamente de “comparecer”. E a partir do momento em que a PMS realiza encontros prévios para definir as bases do PDDU, sugere que o planejamento urbano continuará afastado das principais demandas populares. E aqui reside a grande falha da CF (BRASIL, 1988) e do EC (BRASIL, 2001), que impõe um grande obstáculo à democratização da gestão: ao definir a indispensabilidade da participação popular na elaboração do plano diretor, nenhum dos documentos legais estipulou as suas configurações (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 46). Qual a sua composição? Quais os conteúdos que ela deve abranger? Qual o alcance de suas decisões? Os conselhos formados serão permanentes ou transitórios?

Deliberativos ou consultivos? Este último ponto gera a maior de todas as discussões acerca do plano diretor participativo: eles serão constituídos de normas que o Executivo estará vinculado, ou de dispositivos sem conteúdo obrigatório?

Independente dos avanços da atual legislação urbanística brasileira, ela possui lacunas que precisam ser sanadas, com o objetivo de fortalecer a participação popular, no sentido de impedir que os interesses de uma minoria continuem reduzindo o alcance e o conteúdo dos debates públicos. Seria um passo importantíssimo para que os obstáculos sociais e econômicos que se opõem à participação possam ser superados, ou, pelo menos, mitigados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política urbana de Salvador tem seguido a tendência das principais cidades brasileiras, onde a intervenção estatal, ao invés de seguir as diretrizes legais que se ligam à concretização do Direito à Cidade, acaba por favorecer a concentração de renda, propriedade e poder de forma abusiva, gerando segregação social e espacial, degradação do meio ambiente, precariedade nas condições de trabalho e lazer, privatização do espaço público, etc. (OSÓRIO, 2006).

A declaração de inconstitucionalidade que recaiu sobre o PDDU da Copa (e as duas LOUOS elaboradas em 2012) não representou uma vitória para a população soteropolitana. Em primeiro lugar, foi acompanhado pela modulação dos efeitos de dispositivos capazes de provocar graves danos ambientais e sociais à cidade. Depois, o PDDU que passou a vigor, o de 2008, não necessariamente é interessante para Salvador, na medida em que não foi produzido de modo democrático.

Já foi apontado pelo presente trabalho que os mecanismos

de participação popular precisam ser mais especificados pela CF de 1988 e pelo EC, no sentido de impedir que os interesses do grande capital comprometam a real democratização da gestão. Mas não se pode acreditar que a simples elaboração de leis federais por si só produzirá efeitos sociais significativos. Ermínia Maricato (2001) alega que o grande equívoco dos movimentos sociais que objetivam a Reforma Urbana foi concentrar quase todo o seu esforço na produção legislativa. Não se nega aqui a importância da norma jurídica como instrumento coercitivo capaz de orientar uma construção mais democrática do espaço urbano. Acontece que as cidades brasileiras são marcadas pelo confronto entre legalidade e ilegalidade, entre a cidade e a *não cidade*. Na prática, a lei urbanística não consegue atingir de modo satisfatório as suas duas finalidades básicas: não amplia o acesso dos cidadãos às condições de vida mais básicas, e nem estabelece limites fáticos aos interesses do capital privado.

Diante do exposto, vê-se que o operador do Direito que se ocupe do estudo das legislações urbanísticas não pode restringir sua análise apenas às questões que envolvam a vigência e a validade de tais normas. A cidade não pode ser tratada como um mero “território do dever ser”. É da responsabilidade do operador do direito priorizar o plano de eficácia das normas que analisa, já que o Direito não tem como finalidade primordial a construção de modelos teóricos ideais. Muito pelo contrário, o Direito deve ser considerado um instrumento capaz de harmonizar as relações humanas, inclusive espacialmente.

O presente estudo buscou demonstrar que a superação do atual impasse que existe no planejamento urbano de Salvador depende de uma inovação nas formas de compreender e idealizar a cidade. A capital baiana vive um momento muito rico para se realizar reflexões nesse sentido: o da elaboração de um novo PDDU. E o atual discurso tecnocrático e elitista que costumou influenciar na base dos planos anteriores precisa ser substituído por

novas formas de se “fazer política”, mais capazes de restaurar a esfera pública, de construir vínculos sociais e de proporcionar canais coletivos de debate que rediscutam periodicamente o planejamento da cidade (SEIXAS, 2014). O modelo hierarquizado que se estabelece entre o Estado e a sociedade deve dar espaço para formas mais abertas de participação popular, que permitam aos soteropolitanos não apenas incluir suas demandas nas leis urbanísticas, mas, acima de tudo, que possibilitem a todos fiscalizar e qualificar a implementação das políticas públicas. E não apenas a participação popular precisa ser mais bem construída e assimilada pelo novo PDDU, mas também o próprio conceito do que é a cidade, e para que e para quem ela serve, precisa ser melhor definido e compartilhado por toda a população.

A cidade não pode ser considerada apenas como um conjunto de monumentos que solidificam a convivência humana. Muito pelo contrário. A realidade urbana é fluida, dotada de planos diversos, dimensões que podem guardar semelhanças ou paradoxos entre si. Ela é a todo tempo construída e reconstruída a partir dos fatores econômicos, políticos e culturais que emanam do cotidiano social; e pode ser a todo tempo interpretada e reinterpretada, de acordo com as crenças e interesses que motivem os olhares. Diante das infinitas possibilidades de compreensão e de vivência que podem emanar da realidade urbana, Henry Lefebvre (1978) afirma que a cidade nunca poderá ser caracterizada como uma obra já terminada, resultado de um sistema natural imposto aos cidadãos. Muito pelo contrário, a cidade é um livro que está sempre por fazer, renovando-se conforme os destinos sejam elaborados pelos seus habitantes. E a sua lei, portanto, deve orientar-se nesse sentido.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica**: coordenação espacial e convenção urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 368 p.

AGAMBEN, Giorgio. **A crise infindável como instrumento de poder**. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/category/giorgio-agamben/>>. Acesso em: 4 set. 2013.

ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal – a cultura nas novas gestões urbanas. In: **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2001.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia (1989)**.

Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=73273>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000. Requerente: Procurador Geral de Justiça do Estado da Bahia. Requerido: Câmara de Vereadores da Cidade de Salvador. Relator: José Edivaldo Rotondano. Salvador, 2 de junho de 2014. Disponível em: <<http://esaj.tjba.jus.br/>>. Acesso em: 20 maio 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Estatuto da Cidade (2001). **Estatuto da Cidade**: Lei n. 10.257. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. Ministério das Cidades. **Programa nacional de capacitação das cidades**. Disponível em: <<http://www.sedhab.df.gov.br.pdf>>. Acesso em: 16 de ago. 2014.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo**. Tradução de Gloria Rodriguez. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CHUDACOFF, Howard P. **A evolução da sociedade urbana**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CRUZ, Leandro de S.; COSTA, Luis A. M. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos – Salvador/BA**. Disponível em: <www.observatoriodasmetroplites.net>. Acesso em: 20 jul. 2013.

DEBIAGGI, Moema C. **Política urbana: a produção e o consumo da cidade**. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

DURREL, Lawrence. **O quarteto de Alexandria**. v. 1. Justine. São Paulo: Ediouro, 2006.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br>. Acesso em: 11 abr. 2014.

HARVEY, David. **Direito à cidade**. Disponível em: <www.deriva.com.br>. Acesso em: 14 abr. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Departamento da Bahia. **Sobre a ADI e a modulação dos seus efeitos**. Disponível em: <<http://www.iab-ba.org.br/2013/.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **El derecho a la ciudad**. Tradução de J. Gonzalez. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores. In: _____. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In:

_____. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MENDONÇA, Jupira G. Plano Diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: F

ERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MATTOS, Liana P. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

NOVAES, André. **Consenso de Washington:** crise do Estado desenvolvimentista e seus efeitos sociais. Disponível em: <<http://www.uff.br/periodicos/humanas/>>. Acesso em: 20 ago. de 2014.

OSÓRIO, Leticia M. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico – estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PRATES, Leo. O PDDU e o desemprego. **Jornal Correio,** Salvador, 1 ago. 2013. Cidade, p. 6.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei:** legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SALVADOR. Decreto Municipal nº 24.215/2013, <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2013/2421/24215/decreto-n-24215-2013-regulamenta-o-art-22-da-lei-n-7186-de-27-de-dezembro-de-2006-codigo-tributario-e-de-rendas-do-municipio-do-salvador-na-forma-que-indicahttp://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/leis_estruturas_organizacionais/documentos/Lei%207.400-08.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. Lei Municipal nº 8.167/2012. <http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/-leis_estruturas_organizacionais/documentos/Lei_8.167_2012.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. Lei Municipal nº 8.379/2012. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/diario_oficial23.730.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013

_____. Lei Municipal nº 8.378/2012. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/diario_oficial23.730.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

SANTANA, Celia Regina S. **Aplicação do estatuto da cidade em Salvador**: o discurso e a prática. Disponível em: <www.tede.unifacs.br>. Acesso em: 24 jul. 2013.

SAMPAIO, Denise. Suspensão da LOUOS e PDDU desempregará mais de 10.000 operários em Salvador. **Jornal Bahia Negócios**, Salvador, 3 ago. 2013. Economia, p. 3.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; MONTANDON, Daniel T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SEIXAS, João. **A cidade na encruzilhada**: repensar a cidade e a sua política. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/livro_cidade.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

SILVA, José A. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

STERNICK, Daniel. **Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade**. Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/.PDF>>. Acesso em 31 de ago. 2014.

WHITAKER, João. **Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/textos-acadmicos/2013/>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercado. In: _____. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Erminia (Org.). **Cidades rebeldes**. São Paulo: Boitempo, 2013.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SHIFFER, Sueli (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: USP, 1999.

WILLIAMS, Raymond. **O campo e a cidade na história e na literatura**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.