



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**YASMIM SANTOS DA CONCEIÇÃO**

**GENTRIFICAÇÃO, DIREITO À CIDADE E DIREITO À MORADIA:  
ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DE UM FENÔMENO ARTIFICIAL DE  
TRANSFORMAÇÃO URBANA NA CIDADE DE SALVADOR.**

Salvador-BA

2021

**YASMIM SANTOS DA CONCEIÇÃO**

**GENTRIFICAÇÃO, DIREITO À CIDADE E DIREITO À MORADIA:  
ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DE UM FENÔMENO ARTIFICIAL DE  
TRANSFORMAÇÃO URBANA NA CIDADE DE SALVADOR.**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito,  
Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como  
requisito para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Requião.

Salvador-BA

2021

# **YASMIM SANTOS DA CONCEIÇÃO**

## **GENTRIFICAÇÃO, DIREITO À CIDADE E DIREITO À MORADIA: ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DE UM FENÔMENO ARTIFICIAL DE TRANSFORMAÇÃO URBANA NA CIDADE DE SALVADOR.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 14 de junho de 2021.

### **BANCA EXAMINADORA:**

Maurício Requião – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal da Bahia.  
Professor da Universidade Federal da Bahia.

Antônio Lago Júnior \_\_\_\_\_  
Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia.  
Professor da Universidade Federal da Bahia.

Leandro Reinaldo da Cunha \_\_\_\_\_  
Pós Doutor e Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).  
Professor da Universidade Federal da Bahia.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, meu mestre e fortaleza, que intercedeu por mim dando força e ânimo para concluir mais esta etapa da minha vida.

À Rita, mãe querida e amorosa, pelo acolhimento, apoio incondicional, cuidado de sempre e paciência para escutar minhas angústias, entender as dificuldades do processo e ser o incentivo para que eu seguisse em frente, tanto nessa fase de elaboração da monografia quanto em toda minha trajetória acadêmica.

À Dona Luzia, minha avó querida, pelo amor e carinho, sempre me colocando em suas orações e juntamente com minha mãe, em vários momentos orou comigo e por mim, trazendo alívio as aflições.

A Fernando, meu irmão amado, pelos gestos de carinho sutis, mas significativos, demonstrando com eles tanto seu cuidado como incentivo, como se dissesse “eu confio em você, vai dar tudo certo!”.

Aos meus demais familiares, em especial a meu pai, Elizeu, pelo amor, apoio e cuidado em forma de orações. E ao meu padrasto, Fernando, pela paciência, carinho e escuta ativa das minhas divagações sobre o trabalho.

A todos os amigos que direta ou indiretamente participaram da minha formação, o meu eterno agradecimento, vocês foram essenciais. Especialmente, agradeço a Mídhyan Liz e Miris Jaira, colegas do direito e amigas do coração, por terem se feito presentes nesse processo, sendo incentivo, ajudando com dicas, escutando minhas angústias e fazendo a leitura atenta e crítica de alguns pontos deste trabalho.

A cidade de Salvador e a Faculdade de Direito da UFBA por terem sido, desde 2016, minha segunda casa e lugar onde pude crescer e aprender lições que me guiarão por toda vida pessoal e profissional.

Aos meus professores, por todo o conhecimento, em especial ao meu orientador, Maurício Requião, por toda assistência e cuidado durante a elaboração desta monografia.

CONCEICAO, Yasmim Santos da. **Gentrificação, direito à cidade e direito à moradia**: Análise jurídica acerca de um fenômeno artificial de transformação urbana na cidade de Salvador. 2021. 89 f. Monografia (Graduação, Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso propõe-se a analisar a ocorrência dos processos de gentrificação na cidade de Salvador a partir do século XX e os impactos deste fenômeno sobre os direitos sociais à cidade e a moradia das populações de baixa renda. Como hipótese central desta pesquisa, tem-se o questionamento sobre o eventual enquadramento do fenômeno da gentrificação como um processo que, ao promover transformações da cidade para o capital e em função deste, nega os direitos sociais à cidade e à moradia das populações pobres. Para tanto, quanto à metodologia científica, realizou-se uma pesquisa exploratória de caráter qualitativo através do levantamento bibliográfico de livros, teses, dissertações, artigos científicos e revisão legislativa. No primeiro capítulo, analisou-se o conceito de gentrificação, a lógica neoliberal de produção do espaço urbano no qual está inserido e a evolução urbana da cidade de Salvador até o século XX. Posteriormente, apresentou-se a problemática do direito social à moradia e à cidade no Brasil, analisou-se a lei federal de política urbana e o seu instrumento central no âmbito da municipalidade, trazendo algumas considerações acerca do plano diretor 2016 da cidade de Salvador. Por fim, analisou-se os casos de gentrificação ocorridos desde a década de 90 e em curso na capital baiana e os desafios desses direitos frente ao referido fenômeno, mormente ao considerar que o plano diretor da cidade abre brechas a essas práticas à medida que esvazia os mecanismos e instrumentos para promoção da função social da propriedade e controle da especulação imobiliária na cidade.

**Palavras-chave:** Gentrificação. Especulação imobiliária. Direito à cidade. Direito à moradia. Função social da propriedade.

CONCEICAO, Yasmim Santos da. **Gentrification, right to the city and right to housing:** Legal analysis about an artificial phenomenon of urban transformation in the city of Salvador. 2021. 89 s. Monograph (Graduation, Law) - Federal University of Bahia, Salvador, 2021.

## ABSTRACT

The present course conclusion paper aims to analyze the occurrence of gentrification processes in the city of Salvador from the 20th century on and the impacts of this phenomenon on social rights to the city and to the housing of low-income population. As a central hypothesis of this research, it is the questioning about the possible consideration of gentrification as a process that promotes transformations from the city to the money and as a function of the money, denies the social rights to the city and the housing of the poor population. For this, regarding the scientific methodology, a qualitative exploratory research of was carried out through bibliographic survey of books, theses, dissertations, scientific articles and legislative review. In the first chapter, it was analyzed the concept of gentrification, the production neoliberal logic of the urban space in which it is inserted, and the urban evolution of the city of Salvador until the twentieth century. Subsequently, the problem of the social right to housing and the city in Brazil was presented. It was also analyzed the federal urban policy law and its central instrument within the municipality, thus bringing some considerations about the 2016 master plan of the city of Salvador. Finally, it was analyzed the cases of gentrification that occurred since the 1990s and still in progress in the capital of Bahia and the challenges of these rights in the face of this phenomenon, mainly, considering that the city's master plan opens gaps to these practices as it empties the mechanisms and instruments for promoting the social function of property and controlling real estate speculation in the city.

**Keywords:** Gentrification. Real estate speculation. Right to the city. Right to housing. Social property function.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2 TRANSFORMAÇÃO URBANA DA CIDADE DE SALVADOR E NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE O PROCESSO DE GENTRIFICAÇÃO</b> .....	10
2.1 A EVOLUÇÃO URBANA DA CIDADE DE SALVADOR ATÉ O SÉCULO XX...	10
2.2 O QUE É GENTRIFICAÇÃO?.....	19
<b>3. PERSPECTIVAS SOBRE OS DIREITOS À MORADIA E À CIDADE NO BRASIL</b> .....	26
3.1 ALGUMAS QUESTÕES ACERCA DO DIREITO À MORADIA.....	26
3.2 NOÇÕES DE DIREITO À CIDADE E O ESTATUTO DA CIDADE EM FOCO ..	34
3.3 OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E O PDDU 2016 DA CIDADE DE SALVADOR .....	43
<b>4. IMPACTOS E PERSPECTIVAS ACERCA DO FENÔMENO DA GENTRIFICAÇÃO</b> .....	51
4.1 ALGUNS CASOS DE GENTRIFICAÇÃO EM SALVADOR .....	51
<b>4.1.1 Gentrificação a partir do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador</b> .....	53
<b>4.1.2 Gentrificação no 2 de Julho</b> .....	59
<b>4.1.3 Gentrificação no Santo Antônio Além do Carmo</b> .....	62
4.2 DESAFIOS DO DIREITO À CIDADE E DO DIREITO À MORADIA FRENTE AO FENÔMENO DA GENTRIFICAÇÃO .....	64
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	78
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	82

## 1 INTRODUÇÃO

A gentrificação é um fenômeno global e artificial de transformação dos espaços que pode ser observado em diversos centros urbanos ao redor do mundo, que se opera sob o manto das chamadas “revitalizações urbanas” e “destruição criativa” das cidades para a oferecer, em forma de novos e requintados empreendimentos, à população de maior poder aquisitivo. É um fenômeno artificial pois não se opera no intuito de trazer melhorias para os habitantes da urbes, para as pessoas, mas sim para o capital. Quer dizer, forjado sob a lógica neoliberal de produção do espaço urbano, marcado por um urbanismo excludente, a gentrificação é um fenômeno fundado no poder econômico e marcado pela especulação imobiliária que atua na transformação sócio espacial de áreas centrais da cidade.

Em Salvador, que será o recorte espacial desta pesquisa, pode-se verificar alguns casos exemplificativos desses processos de gentrificação nas regiões centrais da capital baiana, especialmente no centro histórico, na região do Comércio, no bairro 2 de Julho e no bairro de Santo Antônio Além do Carmo.

Nesse contexto, o presente trabalho destinar-se-á a analisar os impactos desse processo que vem ocorrendo na cidade de Salvador desde o final da década de 90 do século XX e em curso nos tempos atuais, sobre os direitos sociais à moradia e à cidade das populações de baixa renda que, embora sejam moradoras de áreas alvos da gentrificação, não são, contudo, beneficiárias das mudanças e “progressos” propiciadas pelas revitalizações urbanas, sendo impelidas a não mais habitar esses espaços gentrificados, seja de forma direta ou indiretamente.

A hipótese central desta pesquisa está vinculada ao questionamento sobre a eventual configuração do fenômeno da gentrificação enquanto um processo que, ao promover transformações da cidade para o capital e em função deste, nega os direitos sociais à cidade e à moradia das populações pobres que ocupam as áreas alvo da gentrificação.

O objetivo geral deste trabalho consiste na análise de como a gentrificação afeta os direitos à cidade e à moradia das classes menos favorecidas. Como objetivos específicos, realiza-se uma revisão de literatura acerca da formação e desenvolvimento urbano da cidade de Salvador; o exame sobre em que consiste o fenômeno da gentrificação e suas fases; a análise sobre as construções teóricas e problemáticas do direito à moradia e à cidade no Brasil; o exame de casos



exemplificativos dos processos de gentrificação ocorridos e em curso na capital baiana; a análise das legislações e instrumentos existentes no ordenamento jurídico pátrio para melhor manejar as políticas de planejamento urbano e por fim, a investigação a respeito de como esses processos desafiam os direitos sociais dessas populações.

Justifica-se a escolha do tema ante à sua relevância social e desejo de, no âmbito acadêmico, contribuir para uma reflexão e debate acerca de um fenômeno de transformação urbana que afeta direitos sociais e coletivos tão caros à sociedade, mormente às populações de baixa renda, que historicamente vêm tendo suas necessidades de habitação digna e possibilidade de existir e usufruir dos recursos urbanos da cidade renegadas a segundo plano. Ademais, acentua-se a importância desta discussão em razão da diminuta quantidade de trabalhos acadêmicos na área do direito que abordem a temática.

Quanto à metodologia científica utilizada no desenvolvimento da pesquisa, o presente estudo consiste em uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa e em relação à vertente teórico-metodológica, a pesquisa tem o perfil jurídico-sociológico. No mais, utilizou-se a técnica de pesquisa de revisão bibliográfica (pesquisa bibliográfica) a partir da análise de dados secundários como livros, teses, dissertações, doutrinas, artigos científicos e uma revisão legislativa.

Para tanto, dividiu-se este trabalho em três capítulos. Ao primeiro, coube discorrer, em breves linhas, sobre a evolução urbana da cidade de Salvador até o século XX e evidenciar em que consiste o fenômeno da gentrificação e suas fases. No segundo capítulo será analisada a questão do direito à moradia e do direito à cidade no Brasil, bem assim, a legislação federal acerca da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade e o instrumento central dessa política no âmbito dos municípios, o plano diretor, mais especificamente, o plano diretor de desenvolvimento urbano 2016 da cidade de Salvador. Por fim, será apresentado três casos exemplificativos do processo de gentrificação verificados na capital baiana e os desafios do direito à cidade e à moradia frente a este fenômeno.

## 2 TRANSFORMAÇÃO URBANA DA CIDADE DE SALVADOR E NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE O PROCESSO DE GENTRIFICAÇÃO

Neste primeiro capítulo, aborda-se em breves linhas a evolução urbana da cidade de Salvador, lócus desta pesquisa, até o século XX. Procura-se demonstrar algumas características acerca da sua constituição e desenvolvimento urbano tanto na perspectiva urbanística quanto econômica, aspectos que irão influenciar na composição sócio espacial da cidade. Ademais, a ocupação do centro e o deslocamento do capital para outras regiões da cidade é um outro fator de destaque que irá influenciar em grande medida os processos de gentrificação aos quais a capital baiana vem vivenciando desde o século passado, como será visto mais especificamente no terceiro e último capítulo deste trabalho.

Ato contínuo, tratar-se-á sobre o fenômeno da gentrificação a partir da teoria marxista estruturalista representada por Neil Smith, que propõe fazer a análise deste processo a partir do papel do capital e da produção.

### 2.1 A EVOLUÇÃO URBANA DA CIDADE DE SALVADOR ATÉ O SÉCULO XX

Vários autores como Harvey e Ribeiro, trazem como ponto inicial para se pensar a gentrificação a discussão sobre a influência do capitalismo na produção do espaço urbano.<sup>1</sup>

Assim, importante elucidar alguns aspectos da urbanização da cidade de Salvador, um grande centro urbano, que já em 1872 e 1890, era uma das cidades, juntamente com Recife e Rio de Janeiro, mais populosas do país, ultrapassando a marca de 100 mil habitantes.<sup>2</sup>

Salvador, enquanto metrópole, cidade grande, é cheia de vazios e, com diversos espaços não ocupados, a cidade se espraia. Conforme as lições de Milton Santos, nas cidades grandes há vários espaços vazios que entremeiam o urbano, o

---

<sup>1</sup> HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>. Acesso em 05 mar. 2021; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Afinal, o que é a gentrificação? Uma análise conceitual e de suas possibilidades de verificação no cenário urbano brasileiro**. 2016. 53f. Monografia (Especialização em Política e Planejamento Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/5414>. Acesso em 15 mar. 2021, p. 7.

<sup>2</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993, p. 21-22.

que potencializa a especulação imobiliária nessas grandes cidades. O autor atribui ao modelo rodoviário urbano, o crescimento disperso da cidade e conseqüentemente, o espraiamento destas. Em suas palavras:

As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e do espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano.<sup>3</sup>

Esses espaços vazios que formam as grandes cidades e fomentam a especulação imobiliária seria o que constitui o que Santos chama de “urbanização corporativa”, que, nas suas palavras é a urbanização “empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas”, denotando que, em consequência da expansão capitalista, os recursos públicos foram empreendidos no processo de urbanização de modo a favorecer os interesses econômicos, em detrimento dos interesses sociais.<sup>4</sup>

Desta forma, importante evidenciar alguns aspectos da formação da capital baiana para que se possa entender como sua evolução urbana vai formar e caracterizar elementos da sua originalidade.

A cidade de Salvador estada sobre dois planos rochosos, conduziu a urbanização da Cidade Alta, que cresceu como centro administrativo, político e religioso, bem assim, como principal espaço para fixação de residências da população mais abastada da cidade; e a Cidade Baixa, que se encontra no nível do mar e expandiu-se como núcleo comercial voltado às atividades de exportação e importação desenvolvidas no porto de Salvador, abrigando assim, o cais e seus armazéns.<sup>5</sup>

Capital do estado da Bahia, Salvador foi fundada em 29 de março de 1549 para ser a sede do Governo Geral do Brasil, então colônia de Portugal. Foi a primeira capital do país e mais antiga cidade brasileira, cuja importância, principalmente dos seus portos, seja pela exportação de cana-de-açúcar ou por ser um porto de entrada de

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>5</sup> PINHEIRO, Eloísa Petti. **Europa, França e Bahia**: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador). 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/5377>. Acesso em 4 mar. 2021, p. 68.

africanos escravizados trazidos para trabalhar na agricultura, se deu por pelo menos três séculos.<sup>6</sup>

Segundo Santos, Salvador passa a desempenhar o papel que assumiria na história:

Um porto de exportação de produtos agrícolas não consumíveis localmente, bem como o de porto de importação de utilidades que é incapaz de produzir, mas de que necessita (...). Então, Salvador vê juntar-se à sua primitiva função administrativa e militar um papel de metrópole regional. Poderíamos dizer que, nesse momento, começa a ter um papel verdadeiramente urbano. É a capital econômica do Recôncavo.<sup>7</sup>

Aponta-se que, com a descoberta do ouro em Minas Gerais no final do século XVII, ocorreu um grande processo de êxodo da população para o interior, tanto para se dedicar à exploração do minério quanto para desenvolver atividades que abastecessem essa população migrante, o que fez crescer a criação de gado nas zonas semiáridas do Estado da Bahia. Assim, pouco a pouco, a cidade de Salvador além de se firmar como “praça comercial que abastecia uma vasta região do Estado do Piauí até Minas Gerais”, passou, na sua função portuária, a ser porto de exportação para o açúcar, o fumo e para o ouro.<sup>8</sup>

No entanto, com a transferência da capital do país para o Rio de Janeiro em 1763, houve várias consequências econômicas e de evolução demográfica em Salvador, tais quais: a queda significativa na exploração do ouro no Estado da Bahia; a transferência de serviços importantes que eram desenvolvidos na cidade baiana enquanto capital do país; e, uma “estagnação” do crescimento populacional da cidade entre o meio e o fim do século XVIII.<sup>9</sup>

Com isso, no início do século XIX, a cidade de Salvador deixou de ser a maior e mais notável cidade do Brasil, cedendo lugar ao Rio de Janeiro, que se tornara capital do país.<sup>10</sup>

Ressalta-se que, com a criação de gado desenvolvida principalmente no semiárido baiano, criou-se estradas que propiciaram além do povoamento das margens do Rio São Francisco e da região, uma ligação, ainda que incipiente, entre a cidade porto de Salvador e o interior rural. Desta forma, a partir dessa ligação foi

---

<sup>6</sup> SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Salvador: Edufba, 2008, p. 19.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 40-41.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.42.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 42-43.

<sup>10</sup> BACELAR, Jonildo. **História da cidade do Salvador, evolução física e iconografia**. CIDADE DO SALVADOR. Disponível em: [www.cidade-salvador.com](http://www.cidade-salvador.com). Acesso em 10 mar. 2021.

crecendo a zona de influência de Salvador, que foi assumindo a função de porto de escoamento da produção agrícola local e de distribuição das mercadorias recebidas de fora, fazendo aflorar a importância portuária da cidade para a região.<sup>11</sup>

Na segunda metade do século XIX, já na década de 1850, a Bahia vivenciou de forma relativamente pioneira a implantação e desenvolvimento do sistema de transporte ferroviário. A primeira estrada de ferro baiana foi em direção ao Rio São Francisco e interligava Salvador a Juazeiro, tendo ficado conhecida como Estrada de Ferro da Bahia ao São Francisco.<sup>12</sup>

Posteriormente, construiu-se também estradas de ferro em direção aos principais portos do Recôncavo Baiano, tais quais: Estrada de Ferro de Nazaré e de Santo Amaro, e a Estrada de Ferro Central da Bahia que se ligava a Cachoeira. As cidades de Santo Amaro, Nazaré e Cachoeira tinham os portos mais importantes do Recôncavo, verdadeiros escoadouros das culturas de cana-de-açúcar, café e fumo, respectivamente.<sup>13</sup>

Para Santos:

O Recôncavo da Bahia e a Zona da Mata do Nordeste ensaiaram, antes do restante do território, um processo então notável de urbanização e, de Salvador pode-se, mesmo, dizer que comandou a primeira rede urbana das Américas, formada, junto com a capital baiana, por Cachoeira, Santo Amaro e Nazaré, centros de culturas comerciais promissoras no estuário dos rios do Recôncavo<sup>14</sup>.

Por tudo isso, aliado a um movimento de fixação de residência na capital por parte dos agricultores e à migração da população do sertão para o litoral e para a capital do Estado em decorrência dos longos períodos de seca que ocorreram na Bahia entre 1857 e 1860, houve novamente um crescimento demográfico significativo na cidade-metrópole de Salvador, que passou a ter em 1900, 206 mil urbanos.<sup>15</sup>

Salvador, no entanto, não fugiu à regra das cidades como o Rio de Janeiro, que, por ser baseada em uma estrutura escravagista e, como dito alhures, por ter sido um dos principais portos do tráfico escravo do país, sentiu mudanças significativas

---

<sup>11</sup> SANTOS, Milton, 2008, p. 44.

<sup>12</sup> ZORZO, Francisco Antônio. Retornando à história da rede viária baiana: o estudo dos efeitos do desenvolvimento ferroviário na expansão da rede rodoviária da Bahia (1850-1950). **Sitientibus: Revista da Universidade Estadual de Feira de Santana**, Feira de Santana, n. 22, p. 99-115, jan./jun. 2000. Disponível em: <http://www2.uefs.br:8081/sitientibus/edicoes/22.htm>. Acesso em 01 maio 2021, p. 100-101.

<sup>13</sup> SANTOS, Milton, 2008, p. 44.

<sup>14</sup> SANTOS, Milton, 1993, p. 17.

<sup>15</sup> SANTOS, Milton, 2008, p. 45.

na sistemática da cidade quando ocorreu a decadência da escravidão e o trabalho livre e assalariado se instaurou.<sup>16</sup>

Assim, com a tardia abolição da escravidão no Brasil em 1888, todo o sistema de produção agrícola baseado na exploração de mão-de-obra escrava, e na Bahia, precisamente, o cultivo de cana-de-açúcar e indústria açucareira do Recôncavo Baiano, entraram em decadência.<sup>17</sup>

Antes disso, porém, já havia oficialmente cessado o tráfico de escravos no porto de Salvador em razão da sua proibição a partir da promulgação da Lei nº 581, conhecida como Lei Eusébio de Queirós, promulgada em 4 de setembro de 1850.<sup>18</sup>

Desta forma, ainda que a produção e o comércio de cacau do sul do Estado tenha aumentado, não era suficiente para “permitir uma acumulação de capitais em favor da cidade do Salvador, cujo porto, contudo, concentrava toda a exportação de cacau para o estrangeiro”. O Estado de São Paulo, por sua vez, sendo o maior produtor da cultura de café, iniciou seu processo de industrialização ainda ao final das décadas de 1880-1890 e início do século XX.<sup>19</sup>

Entre os anos de 1840 e 1860 se instalam as primeiras fábricas e manufaturas em Salvador, tendo a indústria têxtil o papel mais importante. Contudo, sem muita independência da agricultura de exportação e voltada basicamente ao mercado interno, a produção fabril que tinha como classe consumidora a população de baixa renda, tendo em vista que as classes mais abastadas preferiam a importação de produtos, bem assim, considerando o desenvolvimento da industrialização no centro-sul do país, mais precisamente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, ocorre a estagnação do setor industrial na capital baiana.<sup>20</sup>

Por tudo isso, a cidade de Salvador acabou perdendo lugar para a cidade de São Paulo em relação ao posto de segunda cidade brasileira com maior índice populacional. Depois, a cidade de Recife nas décadas de 1920-1940 cresce

<sup>16</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 196.

<sup>17</sup> SANTOS, Milton, 2008, p. 47.

<sup>18</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 181; GABLER, Louise. **Lei Eusébio de Queirós**. Memória da Administração Pública Brasileira - MAPA. 11 nov. 2016. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/288-lei-euzebio-de-queiroz#:~:text=A%20lei%20n.º,extin%C3%A7%C3%A3o%20da%20escravid%C3%A3o%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em 15 mar. 2021.

<sup>19</sup> SANTOS, Milton, 2008, p. 47.

<sup>20</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 190.

demograficamente, fazendo com que a capital baiana passe à posição de quarta cidade brasileira.<sup>21</sup>

Mas as causas dessa estagnação ou “amortecimento no ritmo do crescimento” populacional da cidade de Salvador nos primeiros 40 anos do século XX, se deram também por uma alteração das correntes de migração intrarregional voltada à agricultura cacaueteira:

Até 1920, a produção de 48 mil toneladas deve corresponder a uma ocupação de ao menos 80 mil hectares; havia ainda áreas cuja produção ainda não era comercial. Teriam sido necessárias ao menos 8 mil famílias para desbravar e manter as plantações. Entre 1920 e 1940, a produção de cacau aumenta quase 100 mil toneladas. Esse aumento é o equivalente a 160 mil hectares, isto é, ao trabalho de mais ou menos 16 mil famílias. A zona cacaueteira é, assim, um verdadeiro exútorio que substitui a capital do Estado no papel de receptáculo da população nordestina excedentária.<sup>22</sup>

O fato é que a cidade de Salvador mantinha uma estrutura colonial, com um incipiente desenvolvimento industrial, porém, contava com sua consolidada função portuária e centro regional comercial até princípios do século XX. Não obstante, e em que pese esse amortecimento demográfico, Salvador continuou a se expandir e concomitante a isso, “cresce a necessidade de obras urbanas, para a instalação de transportes, iluminação, redes de água e esgoto e para a melhoria do porto”.<sup>23</sup>

Segundo Silva, é nesse início do século XX que tomou corpo as reformas urbanas para modernização das cidades brasileiras, tendo como origem e modelo as reformas empreendidas no Rio de Janeiro a partir de 1903 no governo de Pereira Passos, intervenções de caráter marcadamente higienista e sanitária, com uma ideologia civilizatória para deixar a cidade parecida com as cidades europeias.<sup>24</sup>

Conforme anuncia Pinheiro:

Nas cidades brasileiras, a reforma urbana realiza-se em princípios do século XX, constituindo o ápice de um longo processo que começa, a partir da metade do século XIX, a mudar a imagem das áreas urbanas, a fim de adaptá-las aos novos ideais modernos e higiênicos, decorrentes do avanço científico, de novas tecnologias e de novas ideologias. Com o advento das modernas teorias urbanas, pois, muda-se a forma de estruturar, de pensar, de ver e de viver a cidade.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> BACELAR, *op. cit.*; SANTOS, Milton, 2008, p. 47.

<sup>22</sup> SANTOS, Milton, 2008, p. 48.

<sup>23</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 212.

<sup>24</sup> SILVA, Adriana Maria Lage. **Aspectos sócio espaciais da cidade de Salvador na primeira república**: o governo de J. J. Seabra. 2013. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências. Salvador, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/20157>. Acesso em 10 mar. 2021, p. 48-49.

<sup>25</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 29.

Assim, o porto de Salvador passou por um processo de reestruturação nos anos de 1913. A partir dos enormes aterros na frente do bairro do Comércio, separando o bairro dos armazéns do novo porto, bem como, a partir do alargamento de várias ruas do bairro, foi permitida a modernização do Porto de Salvador empreendida pelo governo federal e impulsionada sobretudo pelo Ministro de Estado à época e depois governador do Estado da Bahia, José Joaquim Seabra.<sup>26</sup>

Segundo De Paoli, essas obras para modernização do porto compreendiam uma reestruturação e melhoramento do bairro do Comércio, “suas ruas deveriam ser alargadas, com a justificativa de desafogar o trânsito e facilitar as conexões entre as casas comerciais”.<sup>27</sup>

Assim, no primeiro governo de J. J. Seabra (1912-1916) foram empreendidas obras que visavam o “alargamento de ruas da Cidade Baixa, abertura da Avenida Sete de Setembro como principal via da Cidade Alta e construção da Avenida Oceânica para ligar a Barra a Amaralina.”<sup>28</sup>

A partir de 1940, houve uma estabilização da cultura do cacau na Bahia, bem assim, foram introduzidas no nordeste do estado outras culturas como o sisal, a mamona e a carnaúba e no litoral, iniciou-se a extração de piaçava. Todos esses produtos tinham como principal porto de saída o cais de Salvador. E assim, com esse progresso agrícola, a retomada das correntes de migração da região semiárida do estado e a fixação de residência dos proprietários agrícolas na capital baiana, “entre 1940 e 1950, a cidade recebeu um excedente demográfico de 126.792 pessoas, das quais os imigrantes, cerca de 89.671, representavam 70%”.<sup>29</sup>

Neste ponto, sem adentrar os pormenores dos aspectos dessa emigração eminentemente rural para Salvador, como é de se esperar de toda cidade que capta os excedentes de mão-de-obra, não há emprego para todos, o que culminou em um aumento do número de desempregados e subempregos (lavadeiras, camelôs, costureiras) e na pressão sobre os órgãos estaduais e municipais para contratação de vários funcionários.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> DE PAOLI, Paula Silveira. **Um diálogo entre antigo e novo: o bairro do Comércio na modernização do Porto de Salvador (1912)**. Disponível em: [http://anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-PCI-005\\_DEPAOLI.pdf](http://anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-PCI-005_DEPAOLI.pdf). Acesso em 10 mar. 2021, p. 3-4.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>28</sup> SANTOS, Mário Augusto da Silva. Crescimento urbano e habitação em Salvador (1890-1940). **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, [S. l.], v. 3, n. 1, 1990. Disponível em: <https://rigs.ufba.br/index.php/rua/article/view/3103>. Acesso em 30 abr. 2021, p. 3.

<sup>29</sup> SANTOS, Milton, 2008, p. 49-51.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 52-53.



O fato é que essa configuração econômica dos residentes da capital baiana se refletiu diretamente na organização e ocupação do espaço urbano, quer nas construções de luxuosos imóveis em bairros como a Graça e Barra, ocupando a fachada marítima da cidade, quer na ocupação e construção de casebres pelas pessoas mais pobres, ou, de forma menos contrastada, nas residências da classe média da capital baiana, formada por pequenos comerciantes, pelos funcionários públicos estaduais e municipais e agricultores de médio porte.<sup>31</sup>

Nesse contexto, as construções urbanas do século XIX e XX desprezavam os vales situados perto do centro da cidade e o povoamento maior se propagava pelas linhas de transporte coletivo e pela plataforma. Nos vales, a população mais pobre acabava por fixar suas residências, tendo ocupado primeiramente a região da Baixa dos Sapateiros por volta dos anos de 1830.<sup>32</sup>

Na capital baiana também sucedeu movimento semelhante ao ocorrido no Rio de Janeiro: ao longo do século XIX e principalmente no final deste século, houve uma mudança progressiva da estrutura da urbes e conseqüentemente, da divisão espacial e social da população soteropolitana.

A Sé, uma das freguesias<sup>33</sup> do centro da cidade, foi perdendo seu caráter residencial com a saída da classe mais abastada para os bairros da Vitória, Canela, Graça e Barra que assumiram seu caráter elitista, dando lugar à instalação de um comércio varejista e ocupação da área pelos migrantes rurais e ex-escravizados.<sup>34</sup>

No Pelourinho também ocorreu o mesmo movimento:

Pelourinho, um bonito espaço construído com sobrados de diversos andares e habitado, até meados do XIX, por uma classe abastada, que fazia dele um dos locais residenciais mais valorizados até então. As transformações sociais que começam em finais do século XIX convertem o Pelourinho numa área pobre, local de amontoamento da população que vem para a cidade, em plena crise da economia rural e depois da abolição da escravidão.<sup>35</sup>

Importante perceber, conforme aponta Mourad, que até essas mudanças verificadas no século XIX, não havia uma divisão espacial e social marcante: a

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 53-54.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>33</sup> Freguesia é o termo utilizado para definir as subdivisões administrativas da cidade que se assemelham à divisão eclesiástica desta. Até 1871 Salvador dividia-se nas seguintes freguesias urbanas: Sé, Santíssimo Sacramento da Rua do Passo, Santo Antônio Além do Carmo, Santana do Sacramento, São Pedro Velho, Nossa Senhora da Vitória e Nossa Senhora de Brotas, na cidade Alta e; Conceição da Praia, Santíssimo Sacramento do Pilar, Nossa Senhora da Penha e Mares, na cidade Baixa.

<sup>34</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 186.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 180.

população mais pobre e as classes mais abastadas e médias ocupavam basicamente as mesmas áreas. “Os bairros abrigavam escravos e libertos, mestres, artesãos e funcionários, burgueses e nobres. Os casarões destinavam-se a usos residenciais e comerciais ao mesmo tempo”. Entretanto, a partir do século XIX, “percebe-se uma mudança progressiva nessa estrutura espacial e na estratificação social”.<sup>36</sup>

Por certo que o Centro era mais densamente ocupado por residências na forma de sobrados onde viviam as famílias ricas, mas as áreas mais habitadas da cidade Alta, como eram a Sé, Passo, Santo Antônio Além do Carmo, Santana e São Pedro também eram ocupadas por funcionários públicos, artesãos, comerciantes, escravos e libertos, nobres e burgueses. Em um sobrado e em uma casa térrea poderia viver quaisquer desses grupos, pois “até finais do século XIX, a população vive misturada”<sup>37</sup>.

Pinheiro aponta ainda que, a quantidade e relação de negros e brancos que viviam em um distrito (bairro) era um dos fatores de diferenciação dos espaços:

Os libertos e os escravos de ganho, que vivem por conta própria, preferem viver no Centro, pois ali estão as oportunidades de trabalho diário. Os que ainda são escravos concentram-se mais nos bairros ricos, já que vivem na casa de seus senhores, como na Sé, onde residem 16,8% de escravos, de acordo com o censo de 1872, ou São Pedro, com seus 18,8% de cativos, e a Vitória, com 17,9%.<sup>38</sup>

Na primeira metade do século XX, contudo, Salvador sofreu com o enfraquecimento da sua zona de influência, tendo perdido sua importância como praça comercial sobre os estados vizinhos e o interior do estado. Santos aponta que Salvador viu diminuir sua zona de influência, disputando lugar, ao nordeste, com a cidade de Aracaju/SE; ao extremo-sul, com a cidade de Vitória/ES; e ao semiárido, o vale do São Francisco sofria influência das cidades de Minas Gerais e de Recife. Esse enfraquecimento da sua zona de influência teria se dado, sobretudo, pelo fato da capital baiana, na contramão do processo de industrialização aos quais as cidades como São Paulo e Rio de Janeiro se direcionavam, inserindo-se economicamente no mercado mundial, ter tentando manter as antigas correntes comerciais a partir da redistribuição dos produtos recebidos em seu porto.<sup>39</sup>

Desta forma,

---

<sup>36</sup> MOURAD, Laila Nazem. **O processo de gentrificação do centro antigo de Salvador 2000 a 2010**. 2011. 228 f. Tese (doutorado) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30971>. Acesso em 15 mar. 2021, p. 68.

<sup>37</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 185.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 186-187.

<sup>39</sup> SANTOS, Milton, 2008, p. 54-55.

Em meados do século XX, Salvador é a capital de um estado acanhado e subdesenvolvido, apesar de ser o mais rico do nordeste do Brasil. [...] Sua perda do compasso chega a levá-la a não saber adaptar-se às novas exigências de um país independente, a não tentar investir em indústrias locais e a não tirar proveito de riquezas não agrícolas.<sup>40</sup>

Apesar disso, em 1907, a Bahia representava 13% da “circulação monetária brasileira, ficando atrás apenas de Minas e São Paulo, o que demonstra ainda sua importância a nível nacional”.<sup>41</sup>

Contudo, à medida que Salvador reafirmava sua importância como praça comercial e cidade porto integrando-se ao sistema capitalista internacional e possibilitando o ingresso do capital estrangeiro na cidade, foi ocorrendo uma renovação e modernização da estrutura da urbes a partir da implementação de transportes modernos, abastecimento de água, investimento na iluminação pública da cidade – primeiro a gás, depois elétrica-, aterramento da Cidade Baixa para as obras de reestruturação do porto, a ampliação das ruas e alargamento das avenidas, a criação de praças e construções de grandes edifícios.<sup>42</sup>

Assim, pode-se dizer que o processo de modernização da capital baiana não se limitou às transformações urbanas empreendidas somente no século XX, quando tratou-se da reforma urbana de 1912-1916. A cidade, em verdade, passa por mudanças durante todo o século XIX no intuito de construir uma urbes mais moderna, esteticamente agradável, mais fluída para a circulação de mercadorias e pessoas, bem assim, para construir uma cidade mais salubre e epidemiologicamente controlada.<sup>43</sup>

Mais para frente serão apresentados outros aspectos dessa evolução urbana de Salvador, notadamente quando, no terceiro capítulo, abordar-se-á alguns casos de gentrificação na capital baiana.

## 2.2 O QUE É GENTRIFICAÇÃO?

Segundo Ribeiro, não é possível falar sobre gentrificação sem resgatar as relações entre o capitalismo e o espaço urbano<sup>44</sup>. Assim, ao longo deste trabalho procurar-se-á demonstrar como o capital vem exercendo pressão e impondo suas

---

<sup>40</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 192.

<sup>41</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 196.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 196-204.

<sup>44</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 5.

necessidades, influenciando na configuração do espaço urbano e ditando o movimento de crescimento e expansão das cidades, o que tem se refletido nos processos gentrificadores que se perpetuaram nas diversas regiões do globo.

O termo “gentrificação”, conforme aponta alguns autores, surge na década de 60 do século XX, mas já era possível identificar a ocorrência deste fenômeno desde a década de 20 do mesmo século.<sup>45</sup>

Ribeiro leciona que, na definição de gentrificação dada na obra de Ruth Glass, ao analisar as mudanças ocorridas na cidade de Londres no século XX a partir da ocupação de bairros centrais da cidade pela classe média, para ela, esse fenômeno corresponderia à conjugação de dois fatores que poderiam ser observados em determinada área: “(i) um processo de desalojamento de residentes pertencentes ao proletariado, substituídos por grupos oriundos de classes sociais mais altas e (ii) um processo de reabilitação física destas áreas.”<sup>46</sup>

Ivo, por sua vez, defende que a gentrificação pode ser entendida como “um processo de substituição de espaços centrais, antes ocupados pelas classes populares, por segmentos das classes médias”.<sup>47</sup>

Nas palavras de Mello, pode-se conceituar o fenômeno da gentrificação como:

(...) o problema da sucessão urbana por meio de substituição de população, em que segmentos sociais com maior poder aquisitivo se transferem em levas crescentes, movidos por inúmeros fatores, para regiões até então predominantemente ocupadas por residentes com renda inferior.<sup>48</sup>

Nesse desiderato, David Harvey, por sua vez, anuncia a relação do processo de urbanização com o desenvolvimento do capital:

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 2; REQUIÃO, Maurício. Gentrificação como abuso de direito. **Civillistica.com: Revista Eletrônica de Direito Civil**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 1-14, out. 2018. Disponível em: <http://civillistica.com/gentrificacao-como-abuso-de-direito/>. Acesso em 25 set 2020, p. 2.

<sup>46</sup> RIBEIRO, *op. cit.* p. 10.

<sup>47</sup> IVO, Any Brito Leal. Jardins do Éden: Salvador, uma cidade global-dual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 131-146, jan/abr. 2012. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19339>. Acesso em 19 fev. 2021, p. 133.

<sup>48</sup> MELLO, Pedro Paulo Thiago de. **Botafogo e Aligre**: gentrificação em Rio e Paris. Disponível em: <https://www.academia.edu>. Acesso em 07 mar. 2021, p. 3.

<sup>49</sup> HARVEY, 2012, p. 74.

O autor, na sua obra “Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana”, expõe a interessante relação entre o processo de urbanização e o desenvolvimento do capital no sistema capitalista. Harvey assevera que, tendo em vista que o capitalismo fundamenta-se na eterna busca de lucro, ou, nos termos encartado por Marx, na busca de “mais-valia”; para produzi-la é preciso produzir excedente de produção. E como esse excedente é absorvido pela urbanização e pelos processos de revitalização das cidades, forma-se um ciclo vicioso de desenvolvimento de infraestrutura urbana e absorção do excedente de produção do capitalismo, “a política do capitalismo é afetada pela eterna necessidade de encontrar esferas rentáveis para a produção e absorção do excedente de capital.”<sup>50</sup>

As cidades, então, seriam usadas como espaços de absorção e geração de mais excedente, em um ciclo que não para.

Engels já apontava algumas características desse processo ao fazer a seguinte descrição ainda em 1872, que, contudo, mostra-se extremamente atual, elucidando a atemporalidade desses processos urbanos:

A expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas, especialmente nas mais centrais, um valor artificial, que com frequência aumenta de forma colossal; os prédios construídos nelas, em vez de elevar esse valor, acabam pressionando-o para baixo, porque não correspondem mais às novas condições; eles são demolidos e outros são construídos em seu lugar. Isso acontece sobretudo com moradias de trabalhadores localizadas no centro, cujo aluguel, por mais superlotadas que estejam as casas, jamais ou só muito lentamente teria como ultrapassar um certo valor máximo. Elas são demolidas e, em seu lugar, constroem-se lojas, depósitos de mercadorias, prédios públicos. [...] O resultado é que os trabalhadores são empurrados do centro das cidades para a periferia, as moradias dos trabalhadores e, de modo geral, as moradias menores se tornam raras e caras e muitas vezes nem podem ser adquiridas, porque nessas condições a indústria da construção civil, para a qual as moradias mais caras representam um campo de especulação muito mais atrativo, apenas excepcionalmente construirá moradias para trabalhadores.<sup>51</sup>

Entendido isso, Ribeiro aponta que daí surgem “as ideias de transformação urbana no lugar das meras melhorias, com a ‘destruição e reconstrução criativa’ das cidades”.<sup>52</sup>

Santos, por sua vez, alude ao que chama de “urbanização corporativa”, que, nas suas palavras é a urbanização “empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas”, denotando que, em consequência da expansão capitalista, os

<sup>50</sup> HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 30-31.

<sup>51</sup> ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução: Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 40.

<sup>52</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 7.

recursos públicos são empreendidos no processo de urbanização de modo a favorecer os interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais.<sup>53</sup>

Desta forma, o autor aponta os reflexos dessa urbanização corporativa nas estruturas sócio espaciais das cidades:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies, entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais e o crescimento urbano, é, também, o crescimento sistêmico dessas características.<sup>54</sup>

Assim, o desenvolvimento da infraestrutura urbana sob essa lógica de absorção do capital, traz como consequência, de modo geral: o desalojamento de parcelas da população, promovendo um problema ainda maior de habitabilidade nas cidades, fazendo isso de forma direta, por meio de desapropriações e remoções sob o comando do poder público ou, de forma indireta - refletindo aí uma segunda face da gentrificação -, pelas mudanças de padrões de moradia e consumo nas áreas gentrificadas, apresentando-se como óbice à permanência dos antigos moradores por não terem condições financeiras de habitar o novo espaço urbano e nem de consumir dentro desse local, sendo "expulsos" ou obrigados a não mais ocupar o lugar.

Tendo em vista essas problemáticas é que se aponta que, em que pese a busca pela construção de uma cidade limpa, bonita e burguesa – termos utilizados nos discursos para fundamentar as grandes reformas urbanas como a de Paris e a empreendida no Rio de Janeiro-, viabilizadas, sobretudo, pelo empenho de recursos privados e do poder público, tornando a cidade mais atraente, valorizando o solo urbano e propiciando o aumento da especulação imobiliária, esse tipo de intervenção no espaço urbano traz consigo uma lógica de segregação sócio espacial.

Mesmo com todas essas mudanças da urbes, há uma grande parcela da sociedade que não se beneficia desses investimentos, que não usufrui dessa infraestrutura e serviços, parcela a qual não é possibilitada nem a experiência de habitar nesses espaços.

Nesse sentido, Ribeiro aborda a questão da rentabilidade dos investimentos em infraestrutura urbana, anunciando que:

---

<sup>53</sup> SANTOS, Milton, 1993, p. 95.

<sup>54</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

Melhoria de bairros pobres, ainda que subsidiada pelos governos, tende a produzir menos lucro que as melhorias realizadas em bairros ricos, seja porque o investimento do capital em meios de consumo coletivos pressupõe uma redução dos lucros, seja pela capacidade da população residente responder às melhorias com a valorização imobiliária da área.<sup>55</sup>

É essa a lógica que engendra os processos de “revitalização”, “destruição e reconstrução criativa” das cidades. Assim, pode-se dizer que a gentrificação é um fenômeno não-natural ou artificial que modifica os espaços e evidencia relações de poder nas cidades.

Não natural pois, como afirma Requião, “a gentrificação não é uma transformação da cidade para as pessoas, mas sim para o capital”<sup>56</sup>.

Entende-se que esse é um fenômeno fundado no poder econômico e marcado pela especulação imobiliária e busca de lucros, o que, muitas das vezes, acaba renegando a segundo plano direitos como o direito à cidade e o direito fundamental social à moradia das populações de baixa renda que habitam em áreas que são vistas como potenciais turísticos ou imobiliários das cidades.

Normalmente, os moradores dos espaços alvo da gentrificação não estão inclusos como beneficiários dessas mudanças e “progressos” da cidade, mormente, quando constata-se a invisibilidade que as comunidades onde a vida dessas pessoas se desenvolvem têm para o poder público. Invisibilidade esta que se expressa a partir das ausências da atuação do Estado no fornecimento de serviços como de saneamento básico, infraestrutura, escolas, creches, postos de saúde, iluminação pública de qualidade, etc.

Queiroz discute que a partir do empreendedorismo urbano, que é a gestão da cidade como se empresa fosse, corre-se o risco de se esvaziar o conceito de cidade como espaço onde a vida das pessoas se desenvolvem, onde elas habitam, trabalham, estudam e etc.<sup>57</sup>

Desta forma, entender que a gentrificação não é um processo natural das cidades e sim, uma transformação do espaço urbano para o capital, que, para se concretizar tem como principal agente viabilizador a atuação do Estado no âmbito da

---

<sup>55</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 6.

<sup>56</sup> REQUIÃO, *op. cit.*, p. 3.

<sup>57</sup> QUEIROZ, Marcelo. **Direito à cidade em disputa**: o caso da comunidade Metrô-Mangueira. 2017. 177 p. Tese (Mestrado em Direito Constitucional) - Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://pdi.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DIREITO-%C0-CIDADE-EM-DISPUTA-O-CASO-DA-COMUNIDADE-METR%D4-MANGUEIRA.pdf>. Acesso em 07 abr. 2021, p. 107.

municipalidade através do manejo de institutos, categorias e princípios do direito pátrio, é primordial para enfrentar a discussão proposta nesta pesquisa acerca dos impactos que esse fenômeno acarreta nos direitos à cidade e à moradia das populações vulneráveis, notadamente, de baixa renda da cidade de Salvador.

Fixadas essas bases, esclarece-se que, dentre as duas principais teorias sobre o conceito de gentrificação, as dos geógrafos David Ley e Neil Smith, adotar-se-á neste trabalho a teoria marxista estruturalista da concepção de gentrificação que é representada por Neil Smith.

O geógrafo faz uma leitura do fenômeno da gentrificação a partir de uma análise do papel do capital e da produção, desenvolvendo sua teoria de “rent gap”<sup>58</sup>, que consistiria, basicamente, na disparidade entre a renda atual de aluguel de uma propriedade e a renda potencialmente alcançável do aluguel a partir do uso da propriedade em função de sua localização centralizada.

Assim, conforme enuncia Ribeiro:

(...) passa a ser interessante para o capital, em sua eterna busca por investimentos atrativos para a alocação de seus excedentes, investir nestas áreas por meio de processos de renovação ou revitalização, para posterior venda a valores elevados, se apropriando do lucro oriundo do rent-gap.<sup>59</sup>

No entanto, essa “revitalização” ou transformação desses territórios, marcada pela valorização da área e aumento do custo e padrão de vida, implicam a saída da população que originalmente ali habitava, sendo substituída pela entrada de grupos de maior renda.

Para David Harvey, de forma bem próxima do que Santos intitula como “urbanismo corporativo”:

O neoliberalismo criou, também, um novo sistema de governança que integra o Estado e os interesses corporativos e, através do poder monetário, ele assegurou que a disposição do excedente através da aparato estatal favorecesse o capital corporativo e as classes superiores na moldagem dos processos urbanos.<sup>60</sup>

Notadamente, essa sistemática denunciada pelo autor se dá a partir da gestão das cidades como se empresa fossem<sup>61</sup>, transformando-as em verdadeiros canteiros de obras, no intuito de construir uma cidade cada vez mais atrativa e rentável, “higienizando” e removendo as populações de baixa renda dos centros urbanos, dos

<sup>58</sup> Em tradução livre do inglês esse termo significa “diferencial de renda de aluguel”.

<sup>59</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 14.

<sup>60</sup> HARVEY, 2012, p. 86.

<sup>61</sup> Conceito de empreendedorismo urbano.



locais com potenciais turísticos e imobiliários, como outrora já eram implementadas as reformas urbanas.

Assim, para Harvey:

A absorção de excedente através da transformação urbana tem um aspecto obscuro. Ela tem acarretado repetidas contendas sobre a reestruturação urbana pela 'destruição criativa', que quase sempre tem uma dimensão de classe já que é o pobre, o desprivilegiado e o marginalizado do poder político que primeiro sofrem com este processo. A violência é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do velho.<sup>62</sup>

Por fim, importante elucidar as fases do processo de gentrificação, dentre as quais, em um primeiro momento, ocorreria a “depreciação da vizinhança”, que é basicamente a desvalorização progressiva do valor de mercado dos imóveis de determinada região pela ausência de infraestrutura local, dentre outros fatores.<sup>63</sup>

Dado esse cenário de desvalorização da região, o que potencializa o “rent gap”, isto é, a “disparidade entre a renda atual de aluguel de uma propriedade e a renda potencialmente alcançável do aluguel a partir do uso da propriedade em função de sua localização centralizada”, ocorre o processo chamado de filtragem, que nas palavras de Requião se daria da seguinte forma:

Com a contínua depreciação da região, alguns proprietários resolvem vender seus imóveis, temendo por uma queda ainda maior dos preços. Outros imóveis acabam sendo simplesmente abandonados pelos seus proprietários, por conta de não ser mais rentável a sua locação em comparação com os seus custos de manutenção.<sup>64</sup>

E assim:

Quando esse *rent gap* se torna grande o suficiente para o mercado imobiliário adquirir as propriedades, pagar todos os custos da criação do novo investimento e ainda obter a margem de lucro pretendida, é que se começa a gentrificação propriamente dita, ou seja, a “revitalização” da área para um novo ciclo de uso.<sup>65</sup>

Portanto, é a partir desse momento de promoção de mudanças estruturais, valorizando essas regiões que ocorre o aumento do preço desses imóveis, outrora comprados a preços irrisórios, e que há o aumento do valor do aluguel e dos serviços ofertados na região, gerando, conforme já referimos anteriormente, uma mudança nos padrões de moradia e consumo que se apresentam como óbice à permanência dos antigos moradores por não terem condições financeiras de habitar esse novo espaço urbano.

---

<sup>62</sup> HARVEY, 2012, p. 82.

<sup>63</sup> REQUIÃO, *op. cit.*, p. 4.

<sup>64</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 4-5.

### 3. PERSPECTIVAS SOBRE OS DIREITOS À MORADIA E À CIDADE NO BRASIL

Neste capítulo serão abordadas algumas questões acerca do direito fundamental à moradia e do direito social à cidade, bem assim, será analisada a legislação federal acerca da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade, sua aplicação e efetividade ao longo dos quase 20 anos de vigência no contexto das cidades brasileiras.

Nesse sentido, ao final, será analisada a aplicação de alguns mecanismos, instrumentos e recursos previsto na referida lei, por meio do seu instrumento central de política urbana, o plano diretor, destacando alguns aspectos do chamado plano diretor de desenvolvimento urbano do município de Salvador – PDDU 2016.

#### 3.1 ALGUMAS QUESTÕES ACERCA DO DIREITO À MORADIA

O direito à moradia consiste em um direito fundamental social e, portanto, na linha das dimensões dos direitos fundamentais integraria os direitos sociais da segunda dimensão<sup>66</sup>, estando previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Esse direito, em que pese só tenha sido positivado expressamente na nossa Carta Magna através da Emenda Constitucional 26/2000, incluindo-o no rol dos direitos sociais, já vinha sendo reconhecido, ainda que implicitamente, como “consequência da proteção à vida e à dignidade humana, já que vinculado à garantia das condições materiais básicas para uma vida com dignidade e com certo padrão de qualidade”.<sup>67</sup>

Os direitos sociais estariam vinculados, mas não se confundem, adverte-se, com o que se denomina de garantia do mínimo existencial, isto é, um direito fundamental à garantia das condições mínimas para uma existência digna. As bases para a formulação desta tese advém da Alemanha pós-segunda guerra mundial, elaborada dogmaticamente por Otto Bachof.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Seguindo a linha perfilhada por Sarlet, Marinoni e Mitidiero, neste trabalho, adotaremos a nomenclatura “dimensões” dos direitos fundamentais e não “gerações” como originalmente proposto por Karel Vasak. Esta última, conforme críticas doutrinárias, passa a ideia de alternância, de substituição gradativa de uma geração por outra, o que não é verdade, dado o caráter de complementaridade das diferentes dimensões dos direitos fundamentais.

<sup>67</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1023.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 999.

No direito brasileiro, em que pese as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais acerca dessa vinculação, vislumbra-se uma tendência majoritária no sentido de afirmar que o conteúdo do mínimo existencial ultrapassa a noção da garantia da mera sobrevivência física, alcançando também a garantia de um mínimo de integração social, o que implica uma dimensão sociocultural a partir do acesso a bens culturais e participação na vida política, constituindo não só um mínimo vital, mas uma vida com certa qualidade.<sup>69</sup>

Sarlet, Marinoni e Mitidiero reforçando a ideia de que o mínimo existencial e os direitos sociais não se confundem, advertem que:

O mínimo existencial [...] guarda relação com outros direitos sociais, ainda que não necessariamente com todos e não da mesma forma. Por outro lado, um direito ao mínimo existencial não tem o condão de substituir os direitos sociais expressamente positivados e constantes do elenco (sem prejuízo de outros) do art. 6.º da CF.<sup>70</sup>

No entanto, malgrado seu status de direito fundamental social, a realidade da questão da habitação no Brasil é bem diversa e contrasta bastante com sua previsão constitucional: tem-se o problema social da falta de moradia que, quando não se traduz na real ausência de um teto para se morar, revela-se na carência de condições dignas dessa habitação, que muitas vezes não fornecem uma mínima estrutura física, geográfica ou espacial e até sanitária.<sup>71</sup>

Como todo direito fundamental, o direito à moradia possui tanto um aspecto negativo, também chamado de direito de defesa ou de abstenção do Estado, quanto um caráter positivo ou prestacional, envolvendo em alguma medida a ação positiva do Estado, traduzindo-se na necessidade da criação de medidas de proteção, organização e de acesso à moradia.

Nesse contexto, Sarlet, Marinoni e Mitidiero apontam a importância da criação da Lei Federal de Política Urbana nº 10.257 de 10.07.2001, conhecida como Estatuto da Cidade, “cuja principal meta é dar efetividade às diretrizes constitucionais sobre

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 999-1000.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p.1006.

<sup>71</sup> ANDRADE, Leandro Teodoro; BREVIGLIERI, Zulaiê Loncarcci. Direito à Moradia e Gentrificação: A Política de Aluguel em Foco. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 116-136, jan./jun. 2016. Disponível em: [https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/503#:~:text=O%20presente%20estudo%20aborda%20as,BNH\)%20at%C3%A9%20os%20dias%20atuais](https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/503#:~:text=O%20presente%20estudo%20aborda%20as,BNH)%20at%C3%A9%20os%20dias%20atuais). Acesso em 10 mar. 2021, p.117.

política urbana, estando a contribuir para a difusão de um verdadeiro direito à cidade”<sup>72</sup> e a realização efetiva do direito a uma moradia digna no Brasil.

A aprovação do Estatuto da Cidade, quase doze anos depois de uma efervescente mobilização sociopolítica em defesa da reforma urbana no Brasil e intensas discussões e negociações no Congresso Nacional, denotaram a ebulição de princípios e diretrizes da reestruturação urbana que apareceram, conforme aponta Fontes, primeiramente, no Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, ocorrido em Petrópolis (RJ), o que deu ensejo à elaboração de um projeto de lei no governo de João Goulart (1961- 1964), que, contudo, nem chegou a ser apresentado no Congresso devido à ocorrência do golpe militar de 1964.<sup>73</sup>

Posteriormente, em 1983, já no final do regime militar, surgiu o projeto de Lei nº 775, que, em que pese não tenha sido levado à votação em plenário, foi utilizado como “referência na formulação das propostas contidas na Emenda Popular da Reforma Urbana, que dará origem ao Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, à elaboração do próprio Estatuto da Cidade”.<sup>74</sup>

O texto constitucional de 1988, prevê um breve capítulo sobre a política urbana, que posteriormente, passou a ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade (2001).

Assim, aponta-se como instrumentos para essa realização prática do direito à moradia no Estatuto da Cidade: a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto pelo art. 37 da Lei Federal, cujo objetivo é verificar os aspectos positivos e negativos do empreendimento ou atividade que se pretenda implementar sobre a qualidade de vida da população residente na área e nas proximidades; usucapião coletivo das áreas urbanas informais ocupadas por população de baixa renda, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados e nas quais não seja possível a individualização dos terrenos, sendo declarada judicialmente e constituindo, a partir de então, condomínio indivisível, com estabelecimento da propriedade de uma fração para cada indivíduo; a usucapião especial urbana, dando direito ao detentor da posse para fins de moradia (também prevista constitucionalmente e no código civil); e, operações urbanas consorciadas, em que Poder Público e particulares (moradores, proprietários, usuários

---

<sup>72</sup> SARLET; MARINONI; MITIDIERO, *op. cit.*, p. 1027.

<sup>73</sup> FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos diretores no Brasil**: um estudo de caso. 128 fls. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/handle/handle/5352>. Acesso em 10 abr. 2021, p. 25.

<sup>74</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

permanentes e investidores privados) atuam de forma conjunta, “com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”, conforme prevê o art. 32<sup>75</sup> do Estatuto.<sup>76</sup>

No entanto, na prática cotidiana das cidades brasileiras, conforme aduz Andrade e Breviglieri:

A realização deste direito social se encontra à mercê das intempéries de nossa formatação socioeconômico, assumindo a natureza muito mais de um bem de consumo do que um direito social basilar à dignidade da pessoa humana de qualquer cidadão.<sup>77</sup>

Figueiredo, Amorim e Moreira aludem, lembrando as lições de Milton Santos, à natureza corporativa da urbanização brasileira<sup>78</sup> já apontada pelo autor em 1993 e nessa perspectiva, apontam que nas primeiras décadas deste século XXI, algumas políticas urbanas operadas e mediadas pela ação estatal, em que pesem refletirem interesses corporativos são apresentadas como de interesse público.

Aliado a isso, apontam que há um fechamento ou recrudescimento das ações públicas operadas pelo Estado “seja para a deliberação dos cidadãos, seja por uma condução explicitamente autoritária ou pelos simulacros da participação institucional”, gerando um verdadeiro abismo entre as demandas coletivas sócio espaciais e o aparato estatal da política institucionalizada. Em outras palavras, o Estado, que tradicionalmente assumia funções de produção de meios de consumo coletivo e acesso à moradia adequada por meio de políticas públicas, ao passar a ser orientado e ceder à lógica e pressões dos interesses corporativos, passou a ignorar ou distorcer as demandas coletivas da maior parte da sociedade, mormente das camadas mais empobrecidas.<sup>79</sup>

No âmbito das políticas públicas habitacionais, Santos critica o discurso e a real prática veiculada pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, que, foi criado a partir do Plano Nacional da Habitação (Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964), com sede no

---

<sup>75</sup> Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

<sup>76</sup> SARLET; MARINONI; MITIDIERO, *op. cit.*, p. 1027.

<sup>77</sup> ANDRADE; BREVIGLIERI, *op. cit.*, p 117.

<sup>78</sup> SANTOS, Milton, 1993, p. 106.

<sup>79</sup> FIGUEIREDO, Glória Cecília; AMORIM, Nayara Cristina Rosa; MOREIRA, Taiane. Cidade de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 19-58. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30600>. Acesso em 10 abr. 2021, p. 23.

Rio de Janeiro e com o objetivo de ser o gestor e financiador de uma política do governo federal para construção de residências para as populações de baixa renda.<sup>80</sup>

No entanto, ao construir os conjuntos residenciais para os pobres e classes médias baixas com o dinheiro público, invariavelmente, o fez nas periferias das cidades, deslocando essas populações para essas áreas a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos e “ampliando o processo de periferização”, pois, ainda que haja a latente necessidade por habitação, essa população não tem como custear o preço nas áreas mais equipadas.<sup>81</sup>

O BNH foi extinto em 1986. Anos mais tarde, em 2005, houve a implementação da Lei Federal nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, com o objetivo principal de implementar políticas e programas que promovessem o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País<sup>82</sup> e, criou também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social -FNHIS.

Além da aprovação dessa lei nº 11.124 em 2005, que criou o FNHIS e SNHIS, entre 2006 e 2008 foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) que articulava a política habitacional em 4 princípios:

(1) subsídios direcionados para as camadas de baixíssima renda e redirecionamento do financiamento do FGTS e do SBPE para expandir a produção do mercado para setores de menor renda; (2) descentralização, fundada no papel dos municípios como principais agentes responsáveis pela política habitacional; (3) participação e controle social sobre a elaboração e a implementação da política habitacional, nos três níveis de governo, inclusive sobre a alocação de recursos, a partir dos conselhos gestores dos fundos setoriais locais; e (4) apoio à produção autogestionária da moradia, a partir de programas específicos de financiamento que atendessem aos movimentos de moradia.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> **Banco Nacional de Habitação (BNH)**. FGV CPDOC. 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>. Acesso em 16 abr. 2021.

<sup>81</sup> SANTOS, Milton, 1993, p. 112.

<sup>82</sup> **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento Regional. Habitação. 03 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em 16 abr. 2021.

<sup>83</sup> SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **A Política Nacional de Moradia: breve panorama do ciclo recente e os desafios da nova conjuntura**. In: Dossiê do desmonte da política urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/2020/02/08/forum-nacional-de-reforma-urbana-lanca-dossie-do-desmonte-da-politica-urbana-federal-e-seus-impactos-sobre-as-cidades/>. Acesso em 07 abr. 2021, p. 22-23.

Alguns autores apontam que houve a desestruturação do SNHIS e FNHIS, em detrimento do Programa Nacional de Habitação “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), lançado em 2009 (Lei 11.977/2009), que, em que pese tenha sido responsável entre 2010-2016 pelo crescimento de 30% dos domicílios do país, vem sendo criticado, por, dentre outros motivos, ter viabilizado uma produção habitacional que reforça processos históricos de segregação sócio espacial e especulação imobiliária, conduzindo a população de menor renda, tradicionalmente beneficiárias desses programas, a áreas periféricas, subequipadas ou não urbanizadas.<sup>84</sup>

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas emitiu seu Comentário Geral nº 04 sobre o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (ratificado pelo Brasil em 1992), definindo como moradia adequada aquela que contemplasse os seguintes critérios:

1. Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
2. Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
3. Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
4. Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
5. Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
6. Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
7. Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 1991).<sup>85</sup>

A partir dessas definições, e, notadamente, pelo status de direito fundamental social, constitucionalmente tutelado, que a moradia, “não pode ser reduzida a um produto qualquer que se encontra nas prateleiras do mercado especulativo.”<sup>86</sup>

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 24; FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan/jun. 2013. Disponível em: [https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto\\_da\\_cidade\\_edesio\\_fernandes.pdf](https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf). Acesso em 05 abr. 2021, p. 216-217.

<sup>85</sup> BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à Moradia Adequada**. Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Brasília, 2013, 76 p. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em 05 abr. 2021, p. 13.

<sup>86</sup> ANDRADE; BREVIOLIERI, *op. cit.*, p 121.

Andrade e Breviglieri apontam que o BNH, instituído em 1964, no contexto da ditadura militar, conforme já nos referimos alhures, embora tenha sido a primeira e mais significativa política de intervenção estatal no setor habitacional, mostrou-se mais como um projeto de natureza econômica, fomentando o rentável setor da construção civil, do que um suporte para o financiamento de políticas e programas de habitação para a população de baixa renda. Assim, “este modelo enraizou a ideia do enlace *moradia/propriedade*, favorecendo ainda mais a noção de moradia, não enquanto um direito, mas enquanto uma mercadoria.”<sup>87</sup> (*grifo do autor*)

A associação entre direito à moradia e direito à propriedade aludida pelo autor, refere-se à ideia da política propagada pelo BNH de acesso à casa própria, reduzindo a questão da moradia adequada e digna aos que podiam ser “proprietários”, contribuindo assim, para formar o ideário do “sonho da casa própria”.

A grande questão é que, a moradia enquanto mercadoria, enquanto produto do mercado capitalista, assume um alto custo, comprometendo a qualidade de vida das pessoas de renda média e principalmente, da população de baixa renda, tendo em vista que os custos do habitar, mormente nos grandes centros urbanos, revela-se desproporcional à realidade salarial do trabalhador brasileiro, seja na forma dos altos valores dos aluguéis mensais ou nas dívidas dos financiamentos para a compra da tão sonhada casa própria.

Por outro lado, o acesso à terra urbana e à moradia pelas populações mais empobrecidas da sociedade se situa em um cenário marcado pela precariedade das habitações e, muitas vezes, pela irregularidade jurídica das ocupações o que se desdobra na insegurança jurídica da posse e não raro, em conflitos fundiários, que conforme definição formal proposta pela Resolução nº 87/2009 (art. 3º, I), do Conselho das Cidades, pode ser definido como:

[...] disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 123-124.

<sup>88</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Das Cidades. **Resolução Recomendada nº. 87**, de 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Diário Oficial da União. Brasília: 25 de maio de 2010, seção 1, nº 98. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao\\_87\\_2009\\_concidades.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao_87_2009_concidades.pdf). Acesso em 10 abr. 2021, p. 88.



Essas disputas fundiárias, muitas vezes desdobram-se em conflitos violentos e arbitrários, com remoções forçadas de despejo da população ocupante das áreas urbanas irregulares, consubstanciando-se em violações tanto ao direito de moradia quanto aos direitos humanos, em afronta às normas nacionais e de tratados internacionais.<sup>89</sup>

Ainda no que se refere a essas ocupações irregulares, salienta-se que o Estatuto da Cidade prevê instrumentos para o reconhecimento legal dessas ocupações, dentre eles a regularização fundiária, as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e a usucapião especial de imóvel urbano no âmbito privado. E, quanto a imóveis públicos, embora inicialmente vetado no texto da referida lei federal, com a criação da Lei 11.481/2007 passou-se a prever a concessão de uso especial para fins de moradia.<sup>90</sup>

Esses instrumentos que apresentam a possibilidade de regularização e segurança jurídica da posse, chamam atenção, mormente pelo fato de, no contexto dos padrões da urbanização corporativa brasileira, aparentarem ser “uma estratégia de amortecimento” das tensões sociais, dado que é negado às classes populares o direito de usufruir dos recursos urbanos das áreas centrais da cidade, de viver dignamente na cidade, já que, se as terras ocupadas estiverem nos planos do mercado privado de habitação ou forem alvo de especulação imobiliária, essa população será excluída dessas áreas.<sup>91</sup>

Por fim, salienta-se que a lógica de mercado capitalista vem se articulando e consolidando-se cada vez mais no âmbito das ações estatais, tendo ocorrido, inclusive, um aprofundamento desta captura do Estado pelos interesses capitalistas a partir do “golpe parlamentar de 2016” no governo de Dilma Rousseff, tendo em vista que:

O Governo que se seguiu vem subtraindo direitos sociais e coletivos e, no caso das Políticas Urbanas, promovendo um esvaziamento e retrocessos com relação a alguns avanços que haviam sido incorporados em marcos regulatórios anteriores. Um desses exemplos é a Lei nº 13.465/2017, que modifica os termos da Política de Regularização Fundiária de Interesse Social

---

<sup>89</sup> SILVA, Eliane Alves da; COMARU, Francisco de Assis; SILVA, Sidney Jard da. Direito à moradia e judicialização: Atuação da Defensoria Pública Paulista. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 23, n. 45, p. 81-98, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/11684/8007>. Acesso em 14 abr. 2021, p. 82.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>91</sup> TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.87, p.139-165, 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452012000300007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452012000300007&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 14 abr. 2021, p. 148-149.

anterior (Lei nº 11.977/2009), trazendo a noção de Regularização Fundiária Urbana (REURB). Pela REURB não há uma priorização explícita da população vulnerabilizada em situação de insegurança da posse, demandante do direito social à moradia, sendo possível regularizar áreas informais urbanas de grandes proprietários e de outros agentes hegemônicos.<sup>92</sup>

Ademais, malgrado ainda não se estar bem delineada a política habitacional no atual governo do Presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018, a única coisa que se tem certeza até então, considerando as afirmações do próprio presidente, é que não será dada continuidade aos espaços institucionais de participação popular e ao diálogo entre governo e movimentos sociais de moradia.<sup>93</sup>

### 3.2 NOÇÕES DE DIREITO À CIDADE E O ESTATUTO DA CIDADE EM FOCO

David Harvey, na sua obra, “Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana”, traz um conceito de direito à cidade, no qual, o define como um direito de caráter coletivo, sendo muito mais que a simples liberdade de cada indivíduo de ter acesso aos recursos urbanos: “é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”.<sup>94</sup>

Assim, alicerçando-se nas lições de Robert Park acerca da ideia de que a cidade ao mesmo tempo que é criada pelo homem (pessoas), seria uma recriação de si mesmo, o autor argumenta que o direito à cidade é o direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com os desejos mais profundos do próprio homem (nossos desejos). Nessa linha de intelecção, esse direito, eminentemente coletivo e humano, por se enquadrar, na sua perspectiva, na categoria de direitos humanos, estaria condicionado ao exercício de um poder coletivo sobre os rumos do processo de urbanização.<sup>95</sup>

Contudo, ao se considerar a interessante relação entre o processo de urbanização e o desenvolvimento do capital nos moldes propostos pelo autor, que, em síntese, explana que o excedente de produção é absorvido pela urbanização e pelos processos de revitalização das cidades, no qual, as cidades seriam sempre usadas como espaços de absorção e geração de mais excedente, indaga-se, então: em que consiste esse direito à cidade?

---

<sup>92</sup> FIGUEIREDO; AMORIM; MOREIRA, *op. cit.*, p. 26.

<sup>93</sup> SANTOS JUNIOR; DINIZ; SAULE JUNIOR, *op. cit.*, p. 26.

<sup>94</sup> HARVEY, 2014, p. 27.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 28.

Quer dizer, por toda essa lógica de ideias a respeito do processo de urbanização como mecanismo de absorção do excedente de capital produzido pelo sistema capitalista, o que se pode reivindicar como direito à cidade, pelo menos na visão de Harvey?

O autor então, aponta que esse direito consistiria na possibilidade de um controle democrático (de todos) sobre a produção e o uso do excedente de produção, “uma vez que o processo de urbanização é um dos principais canais de uso, o direito à cidade se configura pelo estabelecimento do controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização.”<sup>96</sup>

Segundo o autor, nas fases socialdemocratas do Estado, houve um aumento significativo desse excedente sob o controle estatal. No entanto, nos últimos anos, à luz de um sistema neoliberal, a orientação é a privatização desse controle, bem assim, a criação de sistemas de governança estatal que se aliem e favoreçam o capital corporativo na configuração dos processos urbanos. Desta forma, para que se possa definir um modo de vida urbana diferente daquela que vem sendo imposta pelos empreiteiros, pelas grandes corporações e pelo próprio Estado, de modo a concretizar o direito à cidade como um direito humano e coletivo, é necessário que o Estado ao controlar as parcelas do excedente de capital, o faça sob o controle democrático do povo e não das grandes corporações.<sup>97</sup>

Por outro lado, Trindade, fazendo uma crítica à construção teórica de cunho político-filosófica acerca do direito à cidade proposta pelo francês, Henri Lefebvre, durante a segunda metade do século XX, assevera que ela seria utópica, já que o autor, nas suas palavras, formulou a concepção do direito à cidade como:

uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital.<sup>98</sup>

Em outras palavras, reivindicar o direito à cidade em Lefebvre seria romper com a ordem de produção urbana capitalista. O que, em termos mais brandos, no fundo, é o que Harvey anuncia, tendo em vista que o direito à cidade para ele seria “uma estação intermediária na estrada” que conduziria a derrubada e substituição do sistema capitalista de acumulação infinita.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 61-62.

<sup>98</sup> LEFEBVRE, [1968] 2008 *apud* TRINDADE, *op. cit.*, p. 140.

<sup>99</sup> HARVEY, 2014, p. 24.

No entanto, sejam essas ideias utópicas ou não, em que pese não se possa isentar de dizer que são no mínimo revolucionárias, é necessário reconhecer a importância inquestionável das formulações do ilustre geógrafo David Harvey e do teórico marxista francês, Henri Lefebvre, sobre o direito à cidade.

Passa-se agora, de uma forma mais modesta, a pensar a partir do cenário urbanístico brasileiro, medidas e possibilidades apoiadas no nosso ordenamento jurídico para conceituação, construção e efetivação do direito à cidade.

Crawford aponta que, tipicamente, tanto o instituto da função social da propriedade (arts. 5º, XXIII e 170, III, da CRFB/88) quanto o instituto do direito à cidade (garantido pelo Estatuto da Cidade), “são utilizados para fundamentar a necessidade de redistribuir os direitos de propriedade”.<sup>100</sup>

O princípio da função social da propriedade, por sua vez, teria sido postulado pelo francês León Duguit, no início do século XX, que, em breves linhas, reconhecia que a propriedade havia deixado de ser o direito subjetivo do indivíduo para se tornar a função social do proprietário. Assim, “a propriedade existe para beneficiar não somente o próprio proprietário mas também a todos na mesma comunidade.”<sup>101</sup>

Na tradição jurídica brasileira acerca do instituto, o Código Civil de 2002 proclama que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais [...]” (art. 1.228, § 1º).

Assevera-se que, muito embora o princípio da função social da propriedade já fosse previsto formalmente nas constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1969, na prática, o direito de propriedade era guiado pela lógica liberal e exercido quase que irrestritamente. No campo jurídico, a base para esse exercício de maneira quase absoluta era o código civil de 1916.<sup>102</sup>

Nesse cenário, a terra se tornou a principal mercadoria dos agentes privados, consolidando uma realidade de exclusão das camadas mais pobres da sociedade do acesso à infraestrutura urbana e condições adequadas de habitação, compelindo essas pessoas a ocupar, muitas vezes de forma ilegal, áreas urbanas mais distantes

---

<sup>100</sup> CRAWFORD, Colin. A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual. **Texto para discussão**, nº 2282. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2282.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2282.pdf). Acesso em 05 maio 2021, p. 8.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>102</sup> TRINDADE, *op. cit.*, p. 146-147.

do centro da cidade, infraestruturalmente prejudicadas, com pouco ou nenhum investimento nesse aspecto.

Tudo isso, aliado à crescente especulação imobiliária que se impôs nesse mercado privado de terras, levou ao que outrora Santos chamou de espraiamento das cidades.<sup>103</sup>

Nesse contexto, insere-se o modelo de planejamento urbano denominado de planejamento estratégico: “A crítica ao planejamento urbano modernista e funcionalista e ao planejamento regulatório também contou com uma versão em que a centralidade da gestão associa-se ao empresariamento de cidades”.<sup>104</sup>

Para Vainer, “entre os modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado vazio pela derrocada do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário está o do chamado planejamento estratégico”.<sup>105</sup>

Inspirado em conceitos e técnicas do planejamento empresarial, o planejamento estratégico passou a ser aplicado na gestão das cidades no Brasil e na América Latina em geral, cujo discurso estrutura-se fundamentalmente, segundo Vainer, na articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma mercadoria, a cidade é uma empresa, a cidade é uma pátria.<sup>106</sup>

Assim, ao analisar o sentido da primeira analogia, “cidade-mercadoria”, o autor denota que essa ideia da cidade como uma mercadoria a ser vendida está presente na prática do *marketing urbano*. Salienta, nesse sentido, que a partir dessa concepção é que se encontra “as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos”.<sup>107</sup>

Segundo explicam Almeida e Engel acerca do marketing urbano:

As práticas de city marketing e marketing urbano ou promoção da cidade (nomenclaturas utilizadas pelo mercado), referem-se à venda de um produto - nesse caso, a cidade -tornando mais importante o poder do capital e os interesses de uma minoria do que a elaboração de um planejamento urbano

<sup>103</sup> SANTOS, Milton, 1993, p. 96.

<sup>104</sup> FIGUEIREDO; AMORIM; MOREIRA, *op. cit.*, p. 30.

<sup>105</sup> VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 75-103, 2000. Disponível em: <https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/A%20cidade%20do%20pensamento%20%C3%BAnico%20-%20Ot%C3%ADlia%20Arantes,%20Carlos%20Vainer,%20Erm%C3%ADnia%20Maricato.pdf>. Acesso em 20 abr. 2021, p. 75.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 76-77.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 78.

eficiente que levasse em conta as verdadeiras necessidades e preocupações de seus cidadãos.<sup>108</sup>

A segunda analogia, “cidade-empresa”, pressupõe agir estrategicamente, empresarialmente, tomando decisões “a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado”<sup>109</sup>. Assim, é nesse contexto de gestão da cidade como empresa que o instrumento das parcerias público-privadas (PPPs) ganham cada vez mais destaque nos processos de intervenção urbana, permitindo “a iniciativa de projetos privados/corporativos, por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e da Manifestação de Interesse Privado (MIP)”<sup>110</sup>, de modo a assegurar que os interesses do mercado estarão adequadamente presentes no processo de planejamento urbano, sendo estes incorporados pelo Estado e viabilizados pela ação pública, respaldados pelo princípio do interesse público.

Outrossim, o planejamento, gestão e construção da cidade como se empresa fosse, revela um aspecto perigoso do empresariamento urbano, que consiste na negação da cidade como espaço político, enquanto *polis*.

Nessa esteira, a cidade pensada a partir de um planejamento estratégico, “supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto”, ou seja, a terceira analogia, cidade-pátria, refere-se à necessidade que haja um consenso acerca do projeto de cidade que se está delineando, afinal, nas palavras de Vainer: “[...] o discurso, a todo tempo, tratou a cidade como uma unidade: a cidade *compete*, a cidade *deseja*, a cidade *necessita*.” (grifo do autor)<sup>111</sup>

Desta maneira, historicamente, às populações mais pobres foi negado o acesso e a oportunidade de se beneficiar da infraestrutura das cidades, de usufruir da cidade de forma plena.

Nessa perspectiva, para Trindade, “ter direito à cidade significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano.”, sendo a possibilidade ampla e irrestrita de acesso de qualquer seguimento da sociedade às melhores localizações da cidade. Portanto, o direito à

---

<sup>108</sup> DE ALMEIDA, Giovana Goretti Feijó; ENGEL, Vonia. A cidade-mercadoria e o marketing urbano na (re) construção da imagem dos espaços públicos: o caso da marca da cidade do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 89-105, mar. 2017. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5202>. Acesso em 07 maio 2021, p. 93.

<sup>109</sup> VAINER, *op. cit.* p. 86.

<sup>110</sup> FIGUEIREDO; AMORIM; MOREIRA, *op. cit.*, p. 24.

<sup>111</sup> VAINER, *op. cit.*, p. 91.

cidade não é equivalente ao direito à moradia, o primeiro é muito mais amplo e complexo.<sup>112</sup>

O autor defende que:

[...] o direito à cidade inclui o direito à participação da sociedade organizada na gestão e na administração municipal, ou seja, é inviável avançar na construção de um modelo mais justo e democrático de cidade sem democratizar o aparelho burocrático estatal que toma as decisões referentes aos investimentos e à alocação de recursos no território urbano.<sup>113</sup>

No entanto, o mesmo autor aduz, de pronto que, conforme vem defendendo, o direito à cidade só se justifica, em termos jurídicos, na perspectiva da função social da propriedade. Pois, para ele, o direito de participação popular na formulação de políticas públicas é um atributo genérico, também conferido a outras políticas e que, portanto, não confere ao direito à cidade nenhuma particularidade em relação a outros direitos.<sup>114</sup>

Nessa perspectiva, considera que o direito à cidade deve ser interpretado como um direito social, e portanto, enquanto uma obrigação positiva do Estado, cuja finalidade residiria na garantia do bem estar coletivo e segurança da população mais empobrecida diante dos mecanismos excludentes da economia de mercado, que se manifestam na apropriação e desenvolvimento do espaço urbano segundo os interesses capitalistas e sobretudo, a partir da ação da especulação imobiliária, produzindo tanto o espraiamento das cidades quanto a segregação socioespacial dessa população. Pondera, no entanto, que a garantia de direitos políticos e sociais, mormente estes últimos, “depende essencialmente da mobilização e da luta social, uma vez que a materialização concreta desses direitos afronta de forma significativa os interesses das classes detentoras do poder econômico”.<sup>115</sup>

Nessa linha, observa-se que Trindade, ao definir o direito à cidade como um direito social e, conseqüentemente reconhecê-lo enquanto um direito de caráter coletivo que para se efetivar depende necessariamente da participação da sociedade organizada na gestão municipal, acaba se aproximando, a grosso modo, da concepção de direito à cidade formulada por Harvey, na medida em que este propunha “o controle democrático (de todos) sobre a produção e o uso do excedente de

---

<sup>112</sup> TRINDADE, *op. cit.*, p. 149.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 158

produção”, “que o Estado ao controlar as parcelas do excedente de capital, o faça sob o controle democrático do povo e não das grandes corporações”.<sup>116</sup>

Identificar a necessidade da participação popular nas definições dos rumos que tomará a cidade, possibilitando que os interesses do povo incidam na definição dos projetos e políticas urbanas revela-se a base para a efetivação do direito à cidade e por isso, entende-se aqui que existiria essa aproximação entre as concepções formuladas por esses dois autores.

É nesse contexto que se insere a lei federal de política urbana, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade, sendo então, a principal base legislativa orientada na defesa e concretização das diretrizes constitucionais sobre política urbana e difusão do que chama-se de direito à cidade, cujo objetivo, conforme aventado no seu parágrafo único, é estabelecer “[...] normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”<sup>117</sup>

Essa lei federal completa neste ano de 2021, 20 anos de vigência e muito pode-se discutir sobre sua aplicabilidade e eficácia. Por isso, em breves linhas, serão abordados alguns aspectos sobre a referida lei que vem sendo debatidos pelos estudiosos.

Fernandes, em uma análise da eficácia dessa Lei Federal de Política Urbana ainda em 2013, pouco mais de 10 anos da sua promulgação, já apontava que crescia o sentimento de descrença sobre a lei, que, em que pese sua importância nacional e aclamação internacional, sendo considerada um marco regulatório, “na melhor das hipóteses não ‘teria pegado’, ou que na pior das hipóteses teria contribuído para agravar ainda mais o processo histórico de segregação socioespacial das cidades brasileiras.”<sup>118</sup>

O Estatuto da Cidade se insere em um contexto de produção e reforma jurídica que tem como antecedentes as leis federais nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano), nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), o texto constitucional de 1988 com o capítulo dedicado à política urbana (arts. 182 e 183, da CRFB) e a importante EC

---

<sup>116</sup> HARVEY, 2014, p. 61-62.

<sup>117</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 10 mar. 2021.

<sup>118</sup> FERNANDES, E., *op. cit.*, p. 214.



26/2000, que incluiu no rol dos direitos fundamentais sociais, o direito à moradia, entre outros.

Nessa esteira, a referida legislação federal veio sendo complementada por diversas outras normas como a lei nº 11.079/2004 (Parcerias público-privadas); a lei nº 11.124/2005 (criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS); a lei nº 11.445/2007 (Política de Saneamento); a lei nº 11.977/2009 (dispôs sobre regularização fundiária e criou o Programa “Minha Casa, Minha Vida” - PMCMV); a lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos sólidos); a lei nº 12.587/2012 (Mobilidade Urbana); a lei nº 12.608/2012 (Política Nacional de Defesa e Proteção Civil), entre outras.<sup>119</sup>

Todas esses instrumentos legais, notadamente a Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979 (lei nº 6.766/1979) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), buscam regular as transformações urbanísticas e lançar as bases de uma construção do direito à cidade no Brasil<sup>120</sup>, aludindo expressamente tanto ao princípio da função social da propriedade, quanto dando ênfase à necessidade do Estado de proteger e promover a função social da cidade, de modo a garantir para as camadas mais pobres da população o direito à cidade<sup>121</sup>.

Assim, a referida legislação instituiu importantes e democráticos marcos de gestão do solo urbano no Brasil, dentre os quais, à partir de Fernandes, destaca-se: a) a substituição da noção de propriedade privada individual pela noção das “funções sociais da propriedade e da cidade”, lançando assim, as bases das políticas públicas de inclusão e democratização do acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades; b) criou ou passou a especificamente prever no âmbito do planejamento urbano, a utilização de diversos mecanismos e instrumentos de cunho político, jurídico, tributário e financeiro de intervenção urbana, desde o plano diretor, gestão orçamentária participativa, à concessão de uso especial para fins de moradia (contudo, restou vetado a sessão que disciplinaria este instrumento) e a usucapião especial de imóvel urbano, tendo dado ênfase, inclusive, “na necessidade de captura pela comunidade

---

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 219-220; FIGUEIREDO; AMORIM; MOREIRA, *op. cit.*, p. 21.

<sup>120</sup> FERNANDES, E., *op. cit.*, p. 220; COSTA, Italo Fernando. Os instrumentos legais de urbanização presentes no ordenamento jurídico brasileiro: As leis n. 6.766/79 e 10.257/01 e sua capacidade para dirimir os problemas relacionados ao uso da propriedade privada. **Revista de Direito**, [S. l.], v. 7, n. 02, p. 137-188, fev. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/1629>. Acesso em: 10 abr. 2021, p. 140.

<sup>121</sup> Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]

de pelo menos parte da enorme valorização imobiliária que tem sido gerada pela comunidade e pela ação estatal”, malgrado, sejam tradicionalmente apropriadas de forma quase exclusiva pelos proprietários de terras e imóveis.

Bem assim:

- propôs um sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado, no qual diversas dinâmicas de articulação intergovernamental e parcerias do setor estatal com os setores privado, comunitário e voluntário foram concebidas juntamente com diversas formas de participação popular nos processos decisórios e de elaboração legislativa; e - reconheceu os direitos coletivos dos residentes em assentamentos informais consolidados à segurança jurídica da posse, bem como a regularização sustentável de seus assentamentos.<sup>122</sup>

O art. 43 do Estatuto da Cidade trata sobre a gestão democrática da cidade e prevê como instrumentos de participação da sociedade, a realização de audiências e consultas públicas, conselhos gestores, conferências sobre temas urbanos nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), bem assim, projetos de lei de iniciativa popular, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Malgrado esses instrumentos normativos, o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, que é uma articulação nacional organizada nas cinco regiões do país desde 1987, envolvendo movimentos populares, organizações não governamentais, entidades estudantis e de ensino, associações de classe e instituições de pesquisa, no intuito de lutar por políticas públicas voltadas à promoção da reforma urbana no Brasil e mitigar os processos de segregação sócio espacial nas cidades brasileiras<sup>123</sup>, tem denunciado nos últimos anos que:

- o crescimento absurdo da especulação imobiliária no país, com frequência como resultado da utilização elitista dos novos recursos gerados [...] como resultado das novas estratégias de gestão territorial e urbana;  
- o abuso dos argumentos jurídicos de “interesse público” e de “urgência”, que tem justificado toda uma série de desrespeitos sistemáticos da ordem jurídico-administrativa pelas administrações públicas;  
- o aumento alarmante dos conflitos fundiários, dos preços de aluguéis, da informalidade urbana, dos despejos e remoções<sup>124</sup>

Importante ressaltar, nesse sentido, que o Estatuto da Cidade em que pese tenha um forte apelo à promoção do direito à cidade e a função social da propriedade, não atua contra a lógica capitalista de acumulação e produção da cidade, o que seria revolucionário e um tanto utópico, em verdade. Todavia, prevê meios que se efetivamente aplicados teriam o condão de restringir de forma significativa as

<sup>122</sup> FERNANDES, E., *op. cit.*, p. 215.

<sup>123</sup> **Quem Somos.** Fórum Nacional de Reforma Urbana. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

<sup>124</sup> FERNANDES, E., *op. cit.*, p. 222.

possibilidades de lucro e apropriação da renda do solo urbano pelos agentes do mercado imobiliário, “o que naturalmente suscita reações negativas destes a toda e qualquer tentativa de efetivação da referida lei, sobretudo no que tange aos instrumentos jurídico-urbanísticos de coibição da especulação imobiliária.”<sup>125</sup>

Conforme as palavras precisas de Fernandes:

Se “leis ruins” podem dificultar – e muito – o reconhecimento de direitos coletivos e sociais, bem como a formulação e a implementação plena de políticas públicas progressistas, “boas leis” por si só não mudam as realidades urbanas e sociais, por mais que expressem princípios de inclusão socioespacial e justiça socioambiental.<sup>126</sup>

Assim, reconhece-se a importância das disposições e diretrizes do Estatuto da Cidade, todavia, sobretudo pelo caráter de direito coletivo e social que o direito à cidade assume no ordenamento jurídico brasileiro, sem considerar as reformas estruturais no excludente modelo de urbanização brasileira que este propõe, pode-se dizer que ainda há um longo caminho a ser percorrido para efetivamente materializar os processos, instrumentos, mecanismos e recursos previstos na referida lei, em que pese seus quase 20 anos de vigência.

Por tudo isso, pode-se acreditar que, na qualidade de um direito social, o direito à cidade exige uma luta permanente para sua efetivação, o que já vem ocorrendo desde o processo de elaboração do Estatuto da Cidade. A pergunta que se coloca então é: quantos anos mais serão necessários para isso e quais forças ou fenômenos têm atuado dificultando essa efetivação?

### 3.3 OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E O PDDU 2016 DA CIDADE DE SALVADOR

Milton Santos aponta que, desde os anos 1940-1950, a industrialização no Brasil começa a dar lugar à formação de um mercado interno (nacional), ativando o processo de formação do tecido urbano.<sup>127</sup>

Assim, segundo Fontes, “com a intensificação do processo de industrialização, o país assiste a um processo acelerado de urbanização e uma verdadeira explosão demográfica”<sup>128</sup>, que, aliado a uma ausência de planejamento e organização urbana,

<sup>125</sup> TRINDADE, *op. cit.*, p. 158-159.

<sup>126</sup> FERNANDES, E., *op. cit.*, p. 232-233.

<sup>127</sup> SANTOS, Milton, 1993, p. 27.

<sup>128</sup> FONTES, *op. cit.*, p. 25.

potencializou os problemas sociais das cidades brasileiras, que, em maior ou menor medida, são globais em relação a todas elas, isto é, em todas observa-se problemáticas como o desemprego, condições de habitação, transporte, saneamento básico, educação, saúde, lazer e etc.

E é nesse contexto que surge a figura do plano diretor, previsto a nível nacional no § 1º do art. 182 da CF/88 e regulado no Estatuto da Cidade, como um instrumento central de planejamento urbano no âmbito municipal para solucionar esse caos.

O Estatuto da Cidade reafirma a principiologia básica engendrada pela Constituição Federal de 1988, retomando a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana e preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico e central da política de desenvolvimento e expansão urbana, com ênfase na gestão democrática das cidades, conforme destaca Carvalho.<sup>129</sup>

Nos termos propostos por Figueiredo, Amorim e Moreira:

A noção de Plano Diretor remete a uma mediação urbanística que propõe um (re)ordenamento territorial para o conjunto da cidade, município ou região administrativa à qual se refere, indicando uma projeção de futuro a partir da realidade atual. Ele direcionaria, assim, transformações espaciais estruturantes, articulando diferentes subespaços da cidade ou região em questão.<sup>130</sup>

Salienta-se que, a princípio, a obrigatoriedade na elaboração de PDMs se dava apenas em relação aos municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme prevê a CRFB/1988 em seu artigo 182, § 1º.

Contudo, o Estatuto da Cidade ampliou as situações nas quais se exige a elaboração dos planos diretores, passando a prever que, além das cidades com mais de 20 mil habitantes, são obrigadas também as integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; integrantes de áreas de especial interesse turístico; cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e, cidades incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com

---

<sup>129</sup> CARVALHO, SONIA NAHAS DE. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400014](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014). Acesso em 10 abr. 2021, p. 2.

<sup>130</sup> FIGUEIREDO; AMORIM; MOREIRA, *op. cit.*, p. 26.

áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 41).

A participação popular na elaboração da política urbana municipal, ou seja, na elaboração desses planos diretores municipais, tem força obrigatória e é de extrema importância para os movimentos sociais, constituindo-se como uma reivindicação tão importante quanto a previsão do princípio da função social da propriedade<sup>131</sup>.

Assim, os gestores municipais devem promover a elaboração desses planos a partir da participação e discussão social através da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, além de dar publicidade e acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos, tudo com o intuito de oportunizar uma gestão democrática da cidade.

Ademais, no art. 52 da lei federal estabelece-se que o gestor municipal incorre em improbidade administrativa caso não permita a participação dos grupos civis organizados na elaboração do plano diretor municipal.

Inclusive, a esse respeito, chama atenção uma decisão proferida em 2014 pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 0303489-40.2012.8.05.0000) na qual decidiu-se, por maioria, pela rejeição do Plano Diretor 2012 da Cidade de Salvador.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> TRINDADE, *op. cit.*, p. 151.

<sup>132</sup> DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012. ALTERAÇÃO DE PLANO DIRETOR. MUNICÍPIO DE SALVADOR. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. EFEITOS. MODULAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 27 DA LEI N. 9.868/99. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE DA COLETIVIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. A ampla e efetiva participação popular deve ser garantida para a elaboração de norma que implique em alteração do plano diretor do desenvolvimento urbano da cidade (PDDU), sob pena de violação ao disposto no art. 64 da Constituição Estadual.

2. Identificada a afronta à exigência de integração popular no processo legislativo das leis 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/ 2012 do município de Salvador, imperioso o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

3. A singela participação do povo através de audiências, com publicização em antecedência reduzida e sem os meios adequados e acessos aos estudos técnicos necessários, não é bastante para assegurar o cumprimento daquela exigência.

4. Descumprido parâmetro constitucional nos termos apresentados, forçosa a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, I a VIII, 14, 15, 16, 17, caput e §3º, 20, 21, 23, 24, parágrafo único, 25, II, 33, 36, caput e §3º, 40, 41, II, 42, 45, 52, III, 53, 55, III e IV, alínea a, 56, I, alínea a, II, alínea a, e III a V, 57, I e III, 59, caput e §4º, 76, III, 78, II, 79, III, 84, I e IV, 85, 88, 89, 94, 95, 98, I e II, 100, I e IV, 119, I, alínea g, e II, alínea h, 123, 131, II, alínea b, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160 e 161 da Lei Municipal n. 8.167/2012, bem assim, em sua integralidade, as Leis n. 8.378/12 e n. 8.379/12.

5. Em decorrência do reconhecimento da inconstitucionalidade das leis, não há produção de efeitos desde sua origem, com a invalidação de todos os atos dela derivados e o impedimento de que outros

A referida ADIN foi proposta pelo Ministério Público do Estado da Bahia em face da Câmara de Vereadores e do Município de Salvador, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade das leis municipais nº 3.378/2012, 8.379/2012 e 8.167/2012 que tratavam do PDDU e da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador - LOUOS, em afronta à exigência legal prevista no art. 64 da Constituição Estadual da Bahia<sup>133</sup> acerca da participação popular no processo de elaboração do plano diretor do município.

Nessa linha de inteligência, esclarece-se que em Salvador, o plano diretor municipal foi nominado de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU que, por sua vez, fundamenta-se nas disposições tanto da CFRB/1988, quanto na Constituição do Estado da Bahia de 1989, na Lei Orgânica do Município de Salvador (LOM), e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/2001).

Conforme prevê o art. 75 da Lei Orgânica do Município de Salvador<sup>134</sup>, o plano diretor deverá ser revisto e atualizado no prazo máximo de 08 (oito) anos, após a sua

---

sejam praticados segundo o seu teor.  
 6. Entretanto, excepcionalmente, o art. 27 da Lei n. 9.868/99 autoriza que o Tribunal proceda à modulação dos efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade da norma, podendo, em atenção à segurança jurídica e acaso verifique excepcional interesse social, permitir que a norma declarada inconstitucional produza certos efeitos por determinado lapso temporal, desde que constatado que a modulação traga efetivo benefício à coletividade.  
 7. In casu, identificado o relevante interesse coletivo, admite-se a modulação do art. 4º da Lei n. 8.378/12 tangente à manutenção do art. 181, inciso VI, da Lei n. 7.400/08 e exclusivamente no que se refere à edificação e construção do Centro Administrativo Municipal localizado no Vale dos Barris, permitindo-se a sua vigência pelo prazo de 12 (doze) meses ou até que seja editada nova lei, o que ocorrer primeiro.  
 8. De igual sorte, mantém-se o disposto no art. 6º da Lei n. 8.378/12, referente à Zona de Uso Especial (ZUE) VI, que cuida do Centro Administrativo Municipal, com permissão de vigência pelo prazo de 12 (doze) meses ou até que seja editada nova lei, o que ocorrer primeiro.  
 9. Outrossim, assente-se com a modulação dos arts. 34 a 39 e 120 da Lei n. 8.379/12, pertinente à regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), dado o seu importante papel como instrumento no controle do uso e ocupação do solo, mantendo-se vigentes esses dispositivos pelo prazo 12 (doze) meses ou até que seja editada nova lei, como requerido pelo Município e pelo MP/BA.  
 10. Por fim, conquanto declarada a inconstitucionalidade de artigos da Lei n. 8.167/12, preservam-se os alvarás concedidos desde 2012 em observância aos acórdãos que deferiram a medida cautelar e em conformidade com o princípio da segurança jurídica. *(grifo nosso)*

<sup>133</sup> Art. 64 - 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, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal. Parágrafo único - A participação referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por: I - mecanismos de exercício da soberania popular; II - mecanismos de participação na administração municipal e de controle dos seus atos.

<sup>134</sup> Art. 75. O Executivo Municipal deverá promover a revisão e atualização do Plano Diretor a cada decurso de oito anos após a sua aprovação pela Câmara Municipal, podendo o mesmo sofrer complementações e ajustamentos antes do prazo estabelecido neste artigo, sem prejuízo da revisão e atualização prevista nesta lei.

aprovação pela Câmara Municipal, podendo sofrer complementações e ajustes antes desse prazo.

A cidade de Salvador contou com a elaboração de pelo menos quatro planos diretores, três deles criados sob a égide tanto da Carta Cidadã de 1988 quanto do Estatuto da Cidade de 2001. Observa-se: em 1985 foi aprovada a Lei nº 3.525, de 11 de setembro de 1985, dispondo sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador; posteriormente foi elaborado o PDDU 2004, Lei nº 6.586, sob a égide da CRFB/88 e do Estatuto da Cidade; em 20 de fevereiro de 2007 foi aprovada a Lei nº 7.400/2008 referente ao PDDU 2007; e, por fim, até o momento atual, tem-se a Lei nº 9.069 /2016, referente ao PDDU 2016.

Assim, sem adentrar os pormenores do histórico conflituoso e de judicialização dos últimos planos diretores e leis de ordenamento do uso e ocupação do solo de Salvador, em que pese já tenha sido citado, anteriormente, decisão do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia reconhecendo a inconstitucionalidade do plano diretor e LOUOS de 2012, passa-se à algumas breves considerações acerca do PDDU 2016 do Município de Salvador (Lei nº 9.069/2016), aprovada em 30 de junho de 2016.

Antes de mais nada, ressalta-se as lições de Pinho acerca do planejamento urbano da cidade de Salvador ao longo dos últimos anos:

O Município de Salvador tem resistido a incorporar as profundas alterações trazidas pelo Estatuto da Cidade, com vistas à gestão democrática da Cidade. Tal oposição ilegal tem se revelado nos Planos Diretores Municipais desde 2004, 2008 e 2012, todos judicializados. O PDDU de 2008 é emblemático, foi atropelado por 173 emendas “noturnas” que premiavam o clientelismo e os interesses pessoais. A judicialização foi promovida por sete associações e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA- BA).<sup>135</sup>

O atual plano diretor, por sua vez, integra o chamado “Plano Salvador 500”, que se trata de um projeto de planejamento municipal que visa orientar o desenvolvimento da cidade de Salvador até o ano de 2049, no aniversário de 500 anos da fundação da cidade, isto é, ao longo de 35 anos considerando que o projeto foi lançado em maio de 2014.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> PINHO, Hortênsia Gomes. O PDM de Salvador e a apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - ANPUR, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2017, p. 1-15. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%2010/ST%2010.3/ST%2010.3-03.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.3/ST%2010.3-03.pdf). Acesso em 07 abr. 2021, p. 4.

<sup>136</sup> SALVADOR. **Plano Salvador 500**. Prefeitura Municipal de Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em: 16 abr. 2021.

No processo de elaboração desse PDDU 2016, a gestão municipal organizou-se de modo a tentar assegurar o cumprimento das exigências jurídicas atinentes à gestão democrática das cidades, no entanto, isso se deu apenas formalmente, já que a participação democrática da sociedade foi apenas pro forma:

[...] O que melhor descreve o processo é a analogia a uma maratona olímpica, ante a sucessão de longas audiências públicas em horários impeditivos da participação dos trabalhadores, nas quais foi garantido o “exercício das falas”, sem, no entanto, considerar as contribuições. [...] Nesse “espaço convidado”, das quatorze audiências públicas, discutiu-se em **apenas seis** sessões a Minuta do Projeto de Lei do PDDU, e, posteriormente, de forma acelerada, foi apresentado ao Conselho Municipal de Salvador, em duas reuniões extraordinárias. Na sequência o Prefeito, de imediato, enviou o Projeto de Lei para a Câmara em 18/11/2015. Uma das circunstâncias fáticas que chama atenção é a de que, em **apenas 60 dias** (18/09 à 18/11), apresentou-se a 1ª Minuta do Projeto de Lei de atualização do PDDU, realizaram-se seis audiências públicas, elaborou-se a 2ª Minuta do Projeto de Lei (que, vale frisar, não foi sequer submetida à sociedade) e encaminhou-se o Projeto de Lei à Câmara dos Vereadores. Tudo isto em meros dois meses.<sup>137</sup>

Além dessa violação à gestão democrática da cidade, causa espécie que o plano diretor não indica orientações e diretrizes operacionais “no sentido de fomentar programas, projetos e iniciativas voltadas para deter o violento processo de segregação cujo incremento tem-se verificado em Salvador nos últimos tempos”.<sup>138</sup>

Significativamente, seu texto não estabelece cautela nem preconiza medidas que impeçam ou limitem a gentrificação: não cuida de tolher a expulsão de populações pobres de áreas consolidadas que se valorizam, antes deixa livre curso a esse processo e até mesmo o estimula. Ignora, assim, os ditames da justiça social assinalados no artigo 39 do Estatuto da Cidade e no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal. Bem ao contrário, trata de forma elusiva, sem lhe dar a necessária ênfase, a função social da propriedade.<sup>139</sup>

É certo que o município aposta em um modelo de governança pautado na gestão empreendedorística da cidade, o que, à luz dos ensinamentos de Vainer, conforme o tópico anterior, trata a cidade como mercadoria, um produto a ser comercializado, bem assim, a trata como empresa, visando atrair investimentos e rentabilidade para a cidade.

A grande questão é que para viabilizar isso, o município de Salvador flexibiliza a própria legislação urbanística, dando ao planejamento participativo feições meramente formais e deliberando de forma a privilegiar o setor imobiliário, disponibilizando diversos espaços para as chamadas Operações Urbanas Consorciadas – OUC, na Orla Marítima e no Centro Histórico, locais de alta capacidade de atração de capital.

<sup>137</sup> PINHO, 2017, p. 5.

<sup>138</sup> FIGUEIREDO; AMORIM; MOREIRA, *op. cit.*, p. 11.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 11.



Ocorre que a Operação Urbana Consorciada, OUC, foi mais um instrumento de política urbana apropriado pelo setor empresarial, de modo desvirtuado da sua função principal. Isto é claro quando se observa que mais de 1/3 do território continental do Município de Salvador, o que abrange cerca de trinta e um bairros da cidade, foram delimitados em três grandes áreas, OUC-1, OUC-2 e OUC-3. O projeto para as três grandes áreas foi elaborado pela empresa Odebrecht, a partir de projeto de Manifestação de Interesse Privado (MIP) destinado à Prefeitura Municipal do Salvador, conforme informações do Poder Executivo Municipal, sem que houvesse a participação do poder público e da sociedade civil no processo de elaboração e na finalização do projeto. No decurso do processo de elaboração do PDDU de 2016, não foram apresentadas justificativas técnicas, políticas e sociais, e nem se quer o conteúdo do Projeto foi apresentado à sociedade civil, portanto, não se sabe qual a sua finalidade social.<sup>140</sup>

Conforme previsão inserta no art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deverá ser revisto pelo menos uma vez a cada dez anos. E da mesma forma que a formulação originária de um PDM exige estudos técnicos, por certo, também é necessário a realização de novos estudos para a sua revisão. Contudo, no caso do PDDU 2016, houve uma flagrante deficiência no dimensionamento dos poucos estudos básicos produzidos, já que basearam-se em estudos técnicos elaborados em 1999 e 2002, utilizados para elaboração do PDDU 2004, e que não foram atualizados, em que pese as profundas mudanças sofridas pela cidade soteropolitana ao longo desses anos.<sup>141</sup>

Nas precisas palavras de Marques,

As lutas, agora, são primordialmente locais, devendo ser exercidas sobre os Poderes Municipais, para que os gestores de nossas cidades obedeçam a Constituição e o Estatuto da Cidade ao elaborarem um Plano Diretor. O que, como vimos, ainda está longe de ocorrer na primeira capital do país. Com o “Novo PDDU de Salvador”, nossa cidade continua a ser a Velha Salvador desordenada, cheias de transtornos diários para seus habitantes e visitantes, com os princípios da função social da propriedade urbana e da função social da cidade completamente esvaziados.<sup>142</sup>

Destarte, por tudo que foi dito alhures, promoveu-se um verdadeiro esvaziamento dos instrumentos de promoção da função social da propriedade urbana e da cidade, tendo sido produzido um plano diretor que está aquém das disposições constitucionais e do Estatuto da Cidade, o que compromete veementemente a eficácia sociopolítica das importantes previsões dessas bases legais. Considerando isso,

<sup>140</sup> PINHO, 2017, p. 10.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 7; MARQUES, Daniel Maciel. O “Novo PDDU de Salvador” e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade. In: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 59-108. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30600>. Acesso em 10 abr. 2021, p. 88-89.

<sup>142</sup> MARQUES, *op. cit.*, p. 106.

continuar-se-á no próximo capítulo, a analisar outras questões acerca do plano diretor atual da capital soteropolitana.

#### 4. IMPACTOS E PERSPECTIVAS ACERCA DO FENÔMENO DA GENTRIFICAÇÃO

Com o objetivo de avaliar os impactos que o fenômeno da gentrificação produz sobre os direitos sociais à cidade e à moradia das populações de baixa renda na capital baiana, este último capítulo apresentará três casos exemplificativos de ocorrência do fenômeno na cidade de Salvador e estabelecerá ao final, uma discussão sobre o que se intitula como “desafios do direito à cidade e à moradia” frente à gentrificação.

Resumidamente, o primeiro tópico deste capítulo abordará os casos de gentrificação ocorridos no centro antigo de Salvador, e em curso no bairro 2 de Julho e Santo Antônio Além do Carmo. Quanto ao primeiro exemplo, sustenta-se que o processo de gentrificação se deu pelo consumo e não da forma tradicional, tendo se perpetrado em um contexto no qual a ideia de fomento do turismo como atividade essencial para o desenvolvimento da economia das cidades do Nordeste, criou a “cultura como o diferencial capaz de agregar mais valor ao ‘produto Bahia’, elevando sua competitividade no contexto nacional e internacional.”<sup>143</sup>

##### 4.1 ALGUNS CASOS DE GENTRIFICAÇÃO EM SALVADOR

A partir de um olhar acerca da localização geográfica de algumas regiões historicamente ocupadas por populações de baixa renda nos grandes centros urbanos, pode-se notar que as regiões centrais, como é o caso do centro antigo de Salvador, por exemplo, é um espaço no qual a vida dessas populações foi possibilitada em um momento anterior ao atual.

Segundo Requião, isso se deve ao fato de que essas regiões, anteriormente, “ainda se encontravam à periferia da cidade que se expandiu, ou por ter havido deslocamento da região central com a conseqüente desvalorização de tais regiões em algum momento histórico.”<sup>144</sup>

No caso de Salvador, notadamente, até o início do século XIX, o seu centro histórico era um bairro residencial ocupado por sobrados e casarões onde viviam

---

<sup>143</sup> SANT'ANNA, Márcia. A recuperação do centro histórico de Salvador: origens, sentidos e resultados. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/view/3231>. Acesso em 30 abr. 2021, p. 46.

<sup>144</sup> REQUIÃO, *op. cit.*, p. 1.

senhores de engenho, grandes comerciantes e desembargadores, em suma, uma classe abastada.

Conforme apontado no primeiro capítulo, até meados do século XIX, não havia uma divisão espacial e social marcante: a população mais pobre e as classes mais abastadas e médias ocupavam basicamente as mesmas áreas.

Não obstante, o Centro era mais densamente ocupado por residências na forma de sobrados onde viviam as famílias ricas, mas as áreas mais habitadas da cidade Alta, como eram a Sé, o Passo, Santo Antônio Além do Carmo, Santana e São Pedro também eram ocupadas por funcionários públicos, artesãos, comerciantes, escravos, nobres e burgueses.<sup>145</sup>

Com o fim da escravidão, contudo, foi impingida uma reestruturação da dinâmica da cidade, e assim, com o desenvolvimento do sistema de transporte público que se expandia fazendo a ligação do centro com outros bairros mais distantes, aliado à um anseio das elites pela busca de moradias maiores em locais com melhores condições sanitárias, houve a saída das classes mais abastadas do centro em direção aos bairros da Vitória, Barra, Graça, Canela.<sup>146</sup>

Assim, com esse deslocamento, os casarões e sobrados do centro passaram a ser subdivididos em cômodos e locados para pessoas de renda mais baixa, pequenos comerciantes e profissionais liberais. No entanto, com o aumento no número de moradores desses espaços, o que ocasionou a sua superlotação, aliado às precárias condições de higiene, limpeza e abastecimento de água, logo foi se delineando um cenário de deterioração da região do centro.<sup>147</sup>

Nesse diapasão, a compreensão do processo de desvalorização do capital nos centros das cidades, com a conseqüente degradação dos imóveis situados nessas áreas e depreciação do seu valor, o que contribuiu para o crescimento de habitações populares e vazias nos centros e a ausência de investimentos em reforma e manutenção desses imóveis, possibilita a análise do fenômeno da gentrificação, fundamentado nas lições de Neil Smith, conforme propõe Mourad.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 185.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>147</sup> BEZERRA, Bárbara de Lira. **A representação do baiano no filme Ó pai, ó!**. 2011. 124 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Mestrado em Comunicação, Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2011. Disponível em: [https://portal.anhembi.br/wp-content/uploads/dissertacoes/comunicacao/2011/barbara\\_lira\\_bezerra.pdf](https://portal.anhembi.br/wp-content/uploads/dissertacoes/comunicacao/2011/barbara_lira_bezerra.pdf). Acesso em 04 maio 2021, p. 15-16.

<sup>148</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 9.

No entanto, desde o século XX, vem-se observando em diversos centros urbanos no mundo e na metrópole de Salvador, um movimento do setor imobiliário no sentido de, dados os potenciais atrativos das regiões centrais - seja pela sua proximidade com os instrumentos da cidade, belezas naturais, forte apelo turístico em razão do patrimônio histórico e cultural que resguarda - realizar “a sua ‘revitalização’, para a oferecer, em novos empreendimentos, à população de maior poder aquisitivo”, seja para fins residenciais ou, de forma acentuada na capital baiana, para fins turísticos, de lazer e consumo.<sup>149</sup>

Nesse contexto se situa o processo de gentrificação que, nos termos propostos por Mourad, seria “uma consequência do movimento de retorno do capital aos centros urbanos, onde a criação do diferencial de renda” - o conceito de *rent gap*<sup>150</sup> desenvolvido por Smith-, “[...] havia possibilitado as condições necessárias para que a reabilitação ou a renovação fosse viável economicamente.”<sup>151</sup>

Para Ivo, nessa mesma linha de intelecção, a gentrificação pode ser entendida como “um processo de substituição de espaços centrais, antes ocupados pelas classes populares, por segmentos das classes médias”<sup>152</sup>.

Assim, em Salvador, o processo de gentrificação vem se verificando, especialmente, na região central da cidade, como no centro antigo, no bairro do Comércio, na Avenida Contorno, no Bairro 2 de Julho e no bairro do Santo Antônio Além do Carmo.

#### **4.1.1 Gentrificação a partir do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador**

Para melhor entender as nuances desse processo, necessário definir que o Centro Antigo de Salvador é uma área de 7 km<sup>2</sup> que compreende 11 bairros como o Centro, Barris, Tororó, Nazaré, Saúde, Barbalho, Macaúbas, “parte do espigão da Liberdade”, Santo Antônio, Comércio e o Centro Histórico que foi tombado pelo Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em 1984 e reconhecido pela Unesco em 1985 como Patrimônio da Humanidade. O Centro Histórico, inicia-se

---

<sup>149</sup> REQUIÃO, *op. cit.*, p. 1-2.

<sup>150</sup> Em tradução livre do inglês esse termo significa “diferencial de renda de aluguel”.

<sup>151</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 9.

<sup>152</sup> IVO, *op. cit.*, p. 133.

próximo ao Mosteiro de São Bento e segue até o Forte Santo Antônio Além do Carmo.<sup>153</sup>

Em 1968, Michel Parent<sup>154</sup>, em missão enviada pela UNESCO e requisitada por Rodrigo de Melo Franco de Andrade, diretor do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), ressaltou em seu relatório as condições deploráveis em que se encontrava o Pelourinho, recomendando, segundo informa Mourad,

a elaboração de um plano de renovação para o Pelourinho, com as seguintes indicações: a implantação de infraestrutura urbana no centro histórico: água, esgoto, rede subterrânea de energia elétrica e de telefone; a eliminação de tráfego; a aquisição de 30 casas no coração do Pelourinho e a restauração sob orientação do órgão responsável pelo patrimônio; destinação destas para o uso comercial, turístico, cultural e residencial e a criação de uma fundação para atuação na área. Além disso, indica a necessidade de elaboração de uma pesquisa no Pelourinho.<sup>155</sup>

Apona-se que com a expansão do sistema viário na década de 1960-1970, bem assim, com a decisão do governo do Estado de construir o novo Centro Administrativo da Bahia - CAB nas proximidades do aeroporto internacional, o Pelourinho perdeu então a sua importância como centro político administrativo da cidade, o que consolidou, segundo aponta Nobre, o seu processo de deterioração. Na década seguinte, nos anos de 1980, muitos casarões já estavam em ruína e “O Pelourinho era percebido como um lugar sujo e perigoso, com várias atividades marginais à sociedade, tais como prostituição e tráfego de drogas”.<sup>156</sup>

A partir de 1992, no plano estadual, conduzido pelo governador Antônio Carlos Magalhães (ACM), resolveu-se intervir pesadamente na política de recuperação do centro histórico, inspirando-se em experiências internacionais e cujo objetivo maior era investir e desenvolver o turismo na cidade, o que culminou no Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, concebido em 7 etapas.<sup>157</sup>

Essa recuperação do centro histórico foi conduzida a partir de uma perspectiva empresarial engendrada e financiada pelo poder público no âmbito do governo do

---

<sup>153</sup> **Centro Antigo de Salvador.** CONDER. Área de atuação. Disponível em: [http://www.conder.ba.gov.br/area\\_atuacao?tid=435](http://www.conder.ba.gov.br/area_atuacao?tid=435). Acesso em 07 maio 2021.

<sup>154</sup> Inspetor principal dos Monumentos Históricos do Ministério da Cultura da França.

<sup>155</sup> PARENT, 1968, p. 50 *apud* MOURAD, *op. cit.*, p. 71-72.

<sup>156</sup> NOBRE, Eduardo Alberto Cuce. Intervenções urbanas em Salvador: Turismo e “gentrificação” no processo de renovação urbana do Pelourinho. *In: X Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano*, 10, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, Anpur, 2003, p. 1-11. Disponível em: [http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/nobre\\_intervencoes\\_urbanas\\_salvador.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/nobre_intervencoes_urbanas_salvador.pdf). Acesso em 30 abr. 2021, p. 5.

<sup>157</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 76.

estado, cuja ideia era promover a revitalização do espaço com características de um shopping a céu aberto, aliando consumo, lazer e cultura em um ambiente histórico.<sup>158</sup>

Essas intervenções foram pensadas e executadas a partir de um urbanismo excludente à medida que privilegiou ações para construção de um cenário voltado ao turismo em detrimento de medidas que pudessem salvaguardar a permanência dos moradores tradicionais, particularmente pessoas pobres, negras e mestiças e em condições de vulnerabilidade social, transformando “o Pelourinho em uma área estritamente voltada ao comércio e aos serviços direcionados ao turismo e à indústria cultural.”<sup>159</sup>

Nesse diapasão, Mourad, Figueiredo e Baltrusis, em comentário às intervenções pensadas e executadas desde o início da década de 1970 no centro antigo de Salvador, aduzem que estas foram gestadas “de acordo com um tipo de urbanismo excludente, que privilegia as intervenções-cenários voltadas ao turismo, em contraposição à manutenção dos moradores tradicionais”.<sup>160</sup>

No plano artístico, vislumbrou-se o surgimento da peça teatral “Ó Pai, ó” em 1992, como um ato de resistência e crítica ao Plano de Recuperação do Centro Histórico de Salvador.<sup>161</sup>

Mourad frisa que, esse projeto de recuperação do centro antigo foi concebido sob a égide da CRFB/88 que introduziu nos seus artigos 215 e 216 uma nova concepção de proteção ao patrimônio cultural, reafirmando princípios constitucionais como o da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da memória popular. No entanto,

Desconsiderando completamente esses princípios, o programa de recuperação transformou de forma autoritária e excludente o uso de aproximadamente 443 imóveis, implantou e complementou redes de infraestrutura, executou três estacionamentos, nove monumentos tombados foram restaurados e seis praças agenciadas.<sup>162</sup>

De 1992 a 1995, executou-se as quatro etapas iniciais do Programa de Recuperação do Centro Histórico, adotando “a concepção de shopping a céu aberto”,

---

<sup>158</sup> SANT'ANNA, *op. cit.*, p. 46.

<sup>159</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 80.

<sup>160</sup> MOURAD, Laila; FIGUEIREDO, Glória Cecília; BALTRUSIS, Nelson. Gentrificação no Bairro 2 de Julho, em Salvador: modos, formas e conteúdos. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 437-460, nov. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/rsfMqTmNrd6WN7PhDttL5Cj/abstract/?lang=pt>. Acesso em 05 maio 2021, p. 438.

<sup>161</sup> BEZERRA, *op. cit.*, p. 11.

<sup>162</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 77-78.

O governo tinha como pressuposto alterar o perfil sociocultural do centro antigo. Para isso, o programa articulou uma política combinando consumo, lazer e cultura, em um ambiente histórico único, visando à substituição dos habitantes e estimulando a frequência de turistas e consumidores de classe média superior. É através de uma ação concentrada, concebida por práticas autoritárias e excludentes, que o governo estadual recupera nessas etapas 356 imóveis e expulsa da área 1.977 famílias.<sup>163</sup>

Sant' Anna explica que, naquilo que ela intitula de “segunda fase” do referido programa, que compreenderia o período de 1996 a 1999, foram realizados estudos e avaliações da intervenção, bem assim, houve

Todo um esforço do governo do estado de manter animado e funcionando o empreendimento Pelourinho, inicialmente adequando-o aos usuários identificados e depois, a partir de 1997, buscando adaptá-lo, pelo menos em parte, a um público consumidor de eventos culturais e de renda mais elevada. O ritmo da intervenção torna-se mais lento, desenvolvendo-se, nessa fase, apenas a 5ª etapa, correspondente à área da Praça da Sé e a parte da 6ª etapa, correspondente ao Quarteirão Cultural, realizada com recursos do PRODETUR.<sup>164</sup>

Alicerçando-se em dados disponíveis na dissertação de mestrado de Wipfli, intitulada “Intervenções Urbanas em Centros Históricos Estudo de Caso: Cidade de Salvador”, Mourad analisa que nessas etapas “foram removidas de forma autoritária 174 famílias, sendo 94 na 5ª etapa e 82 na 6ª”.<sup>165</sup>

Observa ainda que, assim como na “primeira fase”<sup>166</sup> do Programa, “a maior parte da população residente estava vinculada à atividade do mercado informal e possuía baixo nível de renda”. À vista disso, enfatiza a natureza desse processo de reforma do centro antigo de Salvador, evidenciando a tentativa de transformação do espaço do centro histórico em um objeto de consumo, espaço cultural e turístico, sob a lógica de reprodução de um shopping a céu aberto, que, tal qual vai se impondo sobre o espaço físico, vai “substituindo e/ou introduzindo novas funções, o que pressupõe a refuncionalização das relações sociais que ali subsistem.”<sup>167</sup>

Nobre, citando Wipfli, aponta que os proprietários dos imóveis vendia-os quando não tinham mais interesse de manter a propriedade; no casos em que não se chegava a um acordo, o poder público procedia à desapropriação; e, acaso houvesse ainda o interesse de manter a propriedade, chegando-se a um acordo, estabeleciam

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>164</sup> SANT'ANNA, *op. cit.*, p. 49.

<sup>165</sup> WIPFLI, 2001, p. 250-251 *apud* MOURAD, *op. cit.*, p. 80.

<sup>166</sup> Para Márcia Sant' Anna, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e do Mestrado Profissional em Conservação e Restauração de Monumentos e Núcleos Históricos da UFBA, esse Programa Especial de Recuperação dos Sítios Históricos de Salvador se desenvolveu em três fases.

<sup>167</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 80.



que o Estado teriam o usufruto da propriedade por um período de 5 a 10 anos. Assim, entre 1992 a 1999, que corresponde a introdução da primeira à sexta etapa da intervenção, o Estado tinha a posse de 432 edifícios e o usufruto de outros 133, o que lhe permitiu definir e ditar as diretrizes de uso, notadamente comercial, da área do centro.<sup>168</sup>

A intervenção até os anos de 1999 promoveu a remoção e indenização de cerca de 1900 famílias, das quais boa parte se deslocaram para bairros distantes do centro, normalmente nas periferias da cidade. Observa-se que os habitantes das áreas mais degradadas apresentavam uma condição social baixa, vivendo na região central da cidade em busca de oportunidades de trabalho e pagando um valor de aluguel muito barato ou até não pagando nenhum aluguel, naqueles imóveis cedidos ou invadidos. Segundo Sant'anna, essa população muito pobre, moradora dessa área, acabou por ter pouca ou nenhuma organização comunitária que pudesse apresentar alguma resistência às intervenções estatais, aliado a isso, considerando a diminuição do comércio informal em função do novo uso da área, a quantia de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) como valor médio das indenizações pagas se mostraram bastante atrativa.<sup>169</sup>

Ainda conforme a autora,

Essa opção, na realidade, foi muito vantajosa para o governo, pois assumir a responsabilidade pelo reassentamento da população nessa ou em outras áreas da cidade, de acordo com os princípios recomendados para esse tipo de ação, seria bem mais caro. Estudos realizados para a 7ª etapa do programa mostram que, em média, o governo teria de gastar R\$ 6.200,00 para reassentar cada família, ou quase seis vezes o que foi gasto em indenizações.<sup>170</sup>

A falta de habitação e o aumento do valor dos aluguéis após as intervenções, é um dos principais fatores de expulsão da população de baixa renda para as periferias da cidade, assim, segundo Pinheiro:

O custo dos aluguéis também define a permanência ou a expulsão da população dos seus locais de residência, pois o aumento do valor, nas áreas reformadas, leva a população de baixa renda a buscar habitações cada vez mais baratas e, portanto, mais insalubres, com péssimas condições de habitabilidade.<sup>171</sup>

Mourad propõe que a partir dessas primeiras intervenções houve uma gentrificação de consumo, quer dizer: a partir da forte atuação do Estado na

---

<sup>168</sup> WIPFLI, 2000 *apud* NOBRE, *op. cit.*, p. 7.

<sup>169</sup> SANT'ANNA, *op. cit.*, p. 46.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>171</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, p. 243.

recuperação e reforma do Centro de Salvador, em que pese a classe alta e média não tenha passado a residir ou frequentar tanto essa área central, houve a atração de turistas de renda elevada que encontraram no centro um espaço de lazer e de consumo. Assim, o processo de gentrificação no Centro de Salvador, “não se expressa de forma tradicional, pela substituição da população moradora de menor rendimento por novos moradores de classe média superior” - tendo em vista que não ocorreu um processo de gentrificação tradicional e sim de uma gentrificação de consumo - “o que ocorre é a re(apropriação) dos ‘espaços privados e públicos’ por turistas e consumidores de camadas sociais superiores.”<sup>172</sup>

A sétima etapa do programa, por sua vez, corresponde às mudanças introduzidas a partir de 1999, mobilizando recursos tanto do Estado da Bahia e do governo federal quanto do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a agência de fomento BID, através do Programa Monumenta.<sup>173</sup>

Nessa etapa foi reintroduzida a função residencial no centro histórico, dada a percepção de que apenas o turismo cultural não daria conta de sustentar a área e portanto, a utilização habitacional propiciaria o uso permanente e contínuo do espaço, dando sustentabilidade socioeconômica ao local.<sup>174</sup> No entanto, não foram priorizados a salvaguarda da permanência da população até então residente no centro, por excelência pessoas de baixa renda, muito pelo contrário,

A principal característica do projeto original de Salvador, dentro do Monumenta, foi a sua recuperação para o uso residencial em larga escala, incorporando a diversidade de uso, mas não a diversidade social. A possibilidade de abertura do acesso à moradia para as diferentes classes sociais, com prioridade para os residentes nem foi cogitado. O Estado, ao contrário, destinou a área somente para funcionários públicos servidores estaduais. (*grifo nosso*)<sup>175</sup>

Essas intervenções determinaram a mudança do tipo de apropriação do espaço: 64,8% dos imóveis foram convertidos para uso comercial e apenas 16% permaneceram para uso residencial. Isso, sob o olhar da população residente na área do centro histórico, revela os impactos negativos da intervenção do Estado:<sup>176</sup>

Em 1995, por volta de mil das famílias residentes, 85% do total recebeu US \$900 mil como compensação pela relocação, perfazendo uma média de US

<sup>172</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 100-101.

<sup>173</sup> O Programa Monumenta é um programa de recuperação sustentável do patrimônio cultural edificado urbano brasileiro comandado pelo governo federal, executado pelo Ministério da Cultura e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além do aporte estadual do Governo da Bahia, que beneficia 26 cidades brasileiras em todo território nacional.

<sup>174</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 81-82.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>176</sup> NOBRE, *op. cit.*, p. 9.

\$900 por família. Considerando que a renda média familiar em Salvador é de menos de US \$100 por mês, não é surpreendente que a maioria das famílias decidiu se mudar.<sup>177</sup>

Importante perceber, no entanto, que o Programa de Recuperação não envolveu toda a área tombada do centro histórico, tendo se dado de forma fragmentada: de início, a intervenção se deu “apenas nos quarteirões mais degradados do Maciel, do Passo e do Carmo, nas imediações do Largo do Pelourinho”, ao longo das etapas então, “estendeu-se depois para os quarteirões em torno do Terreiro de Jesus, São Francisco e Praça da Sé, fechando, por fim, sua 6ª etapa na área entre o antigo Maciel e a Baixa dos Sapateiros.”<sup>178</sup>

Precisas são as palavras de Sant’anna quanto ao processo de gentrificação ocorrido nessas áreas do centro histórico a partir das intervenções do Programa:

No programa, portanto, nem todos os atores interessados estão sendo envolvidos ou mesmo levados em consideração, e o grande ausente é, com certeza, a população moradora. Sua única forma de participação tem sido não criar problemas e se retirar o mais rapidamente possível da área para que as obras comecem e a roda da renovação possa ser posta em marcha.<sup>179</sup>

De acordo com o documento “Centro Antigo de Salvador - Plano de Reabilitação Participativo”, publicado em 2011, os dados do censo de 2000 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, apontavam que o Centro Antigo de Salvador (CAS) detinha, neste mesmo ano, 79.776 habitantes, distribuídos em 645,95 ha. No Centro Histórico de Salvador (CHS), reconhecido como Patrimônio Mundial da Humanidade, que corresponde a 78,28 ha dessa área, viviam aproximadamente 8.255 habitantes. Já os dados do censo de 1991, indicam que o CAS abrigava 86.740 habitantes, dos quais 11.949 deles se encontravam no Centro Histórico de Salvador. Logo, comparando esses dados, percebe-se que houve a saída de aproximadamente 7 mil habitantes do CAS, “sobretudo no CHS, onde a saída foi 3,7 mil habitantes desse total, cerca de um terço do número de 1991”.<sup>180</sup>

Ademais disso, outras duas áreas centrais da cidade merecem destaque.

#### 4.1.2 Gentrificação no 2 de Julho

<sup>177</sup> IPAC, 1995 *apud* NOBRE, *loc. cit.*

<sup>178</sup> SANT’ANNA, *op. cit.*, p. 46.

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>180</sup> SOUZA, Ângela Gordilho. Ocupação Urbana e Habitação. In: BAHIA; UNESCO. **Centro Antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo**. Salvador: Secretaria de Cultura/Fundação Pedro Calmon, 2010, p. 72-101. Disponível em: [https://issuu.com/secultba/docs/plano\\_reabilitacao\\_centro\\_antigo](https://issuu.com/secultba/docs/plano_reabilitacao_centro_antigo). Acesso em 01 maio 2021, p. 81.

O Largo 2 de Julho é uma área da cidade de Salvador que, por sua localização e elementos constitutivos do espaço, oferecem diferenciais atrativos para que se desenvolva um processo de gentrificação. Os dados do IBGE/2000 indicaram que havia cerca de 252 domicílios desocupados na área, área esta que se localiza em uma região constituída pelo Museu de Arte Sacra, o Clube Carnavalesco Fantoche da Euterpe e cuja encosta possui vista para a Baía de Todos os Santos.<sup>181</sup>

Segundo matéria do jornal A Tarde, “O Dois de Julho é um conceito. Oficialmente não existe na divisão dos 32 bairros de Salvador, segundo a prefeitura”, mas por todos esses elementos constitutivos o bairro possui uma identidade própria.<sup>182</sup>

Nesse cenário, o Cluster Santa Tereza, projeto da iniciativa privada encabeçado pelas empresas do mercado imobiliário Eurofort Patrimonial e RFM Participações no ano de 2007, adquiriram, nos últimos anos, tanto no Bairro 2 de Julho quanto em uma pequena porção no bairro do Comércio, “cerca de cinquenta imóveis entre terrenos, ruínas e casarões para serem transformados em lofts, pousadas, hotéis, lojas, restaurantes e escritórios”, dentre os quais, destaca-se os seguintes empreendimentos para fins residenciais com vista para a Baía de Todos os Santos: o Cloc Marina Residence (lançado em abril de 2009), o Trapiche Residence Adelaide (lançado em dezembro de 2009) e o resort da rede TXAI.<sup>183</sup>

Para construção do hotel da rede TXAI, a antiga empresa Invest Tur Brasil - Desenvolvimento Imobiliário e Turístico S.A. comprou uma Vila no entorno do Museu de Arte Sacra onde havia quatorze casas pertencentes à Arquidiocese de Salvador e outros imóveis da Rua Areal de Cima e da Avenida Contorno.<sup>184</sup>

Esses quatorze imóveis da Vila foram adquiridos em julho de 2007 pela irrisória quantia de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), “comercializados em agosto de 2007 por R\$17.000,00 e após um ano revendidos para a Invest Tur por R\$114.000,00 (cada um)”.<sup>185</sup> Ou seja, o processo de valorização desses imóveis em apenas um ano é descomunal.

Ademais, Mourad, Figueiredo e Baltrusis apontam que,

---

<sup>181</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 114.

<sup>182</sup> TELLES, Daniel. **Ô de casa!**. A Tarde. Entretenimento. 04 nov. 2013. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1546187-o-de-casa>. Acesso em 07 maio 2021.

<sup>183</sup> MOURAD; FIGUEIREDO; BALTRUSIS, *op. cit.*, p. 441-442.

<sup>184</sup> *Ibid.*, 443.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 444.

Os empreendedores do Cloc Marina Residence estão apresentando proposta de aquisição aos proprietários de imóveis localizados no entorno do empreendimento. Além disso, ao longo desse processo houve tentativa de despejo pelos proprietários de imóveis ocupados por inquilinos de baixa e média rendas. Exemplo emblemático é a ameaça de despejo sofrida pelos moradores da Vila Coração de Maria, situada na rua Democrata.<sup>186</sup>

Segundo os moradores dessa Vila Operária Coração de Maria, a Irmandade São Pedro dos Clérigos, proprietária da Vila, “prometeu diversas vezes vender o imóvel para eles”, no entanto, diante da proposta da empresa Garcez Engenharia<sup>187</sup>, “interessada na construção de um estacionamento comercial no local”, passaram a exigir a saída das sete famílias moradoras, que “convivem, desde então, com a ameaça de serem expulsas”.<sup>188</sup>

Ademais, desde o início do empreendimento Cloc Marina Residence, a região do 2 de Julho contou com a subida considerável dos preços dos aluguéis que “até 2011 não passavam de R\$300,00 em prédios como o Nossa Senhora de Lourdes, o Lurdinha, na rua Areal de Baixo”.<sup>189</sup>

Por essa breve explanação acerca do Cluster Santa Tereza depreende-se que o processo de gentrificação da região amolda-se ao modelo tradicional do fenômeno de transformação urbana, qual seja, a substituição da população de baixa renda moradora do local por um público de poder aquisitivo mais elevado, atraídos pelo novo e alto padrão de vida comercializado no Cloc Marina Residence - um dormitório (57 m<sup>2</sup>) no valor atualizado de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) - e no Residence Adelaide, com 306 m<sup>2</sup> no valor de R\$ 8.200.000,00 (oito milhões, duzentos mil).<sup>190</sup>

Nas palavras de Mourad, Figueiredo e Baltrusis,

[...] constata-se uma ação de produção de valorização fundiária e imobiliária por esses empreendedores, dos quais o Município não exige nenhuma contrapartida para o bairro e para a cidade. Pelo contrário, constituem-se operações realizadas na perspectiva de transformar os imóveis e porções do território do 2 de Julho em áreas adequadas ao processo de gentrificação,

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 446.

<sup>187</sup> Uma das construtoras responsáveis pelo empreendimento Cloc Marina Residence.

<sup>188</sup> JANSEN, Cláudio; CHAGAS, Jéssica; MELO, Simone. **O Caso da Vila Operária Coração de Maria**. Largo Dois de Julho. Vila Operária. 2011. Disponível em: <https://doisdejulho.wordpress.com/vila-sagrado-coracao-de-maria/>. Acesso em: 07 maio 2021.

<sup>189</sup> TELLES, *op. cit.*

<sup>190</sup> BORGES, Claudio. **Apartamentos 1 quarto, 57 m<sup>2</sup>, vista mar, Cloc Marina Residence, Salvador**. Imóveis de Luxo em Salvador. Disponível em: <https://www.imoveisdeluxoemsalvador.com/comprar/ba/salvador/dois-de-julho/apartamento/68450180>. Acesso em 05 maio 2021; **Trapiche Adelaide 04 suítes, Comércio**. MGF IMÓVEIS. C2021. Disponível em: <https://ba.mgfimoveis.com.br/venda-ba-salvador-trapiche-adelaide-04-suites-comercio-apartamentos-4-39974309>. Acesso em 05 maio 2021.

através de processos de valorização imobiliária e da substituição da população pobre.<sup>191</sup>

Desta forma, vislumbra-se neste caso a complacência do poder público ao não exigir contrapartidas que salvaguardem a permanência da população residente e melhorias para o bairro, deixando livre as práticas de especulação imobiliária e substituição do perfil socioeconômico da população.

#### 4.1.3 Gentrificação no Santo Antônio Além do Carmo

No bairro de Santo Antônio Além do Carmo, por sua vez, um dos bairros mais antigos de Salvador e que guarda ainda hoje um “nostálgico ar interiorano”, permeado por diversos monumentos como a escadaria da Igreja do Passo, a Igreja de Santa Luzia, a Igreja do Monte do Carmo e do Convento, o Plano Inclinado do Pilar, a Cruz do Pascoal, a Igreja de Nossa Senhora do Boqueirão, a Igreja de Nossa Senhora dos Quinze Mistérios e a Igreja de Santo Antônio, além de possuir uma “morfologia privilegiada [...], assentado sobre um platô e a falha geológica, com uma belíssima vista para a Baía de Todos os Santos”.<sup>192</sup>

Segundo Mourad,

O conjunto de informações do IBGE indicam que, no bairro do Santo Antônio, no período de 1991 a 2000, já se iniciava um processo de transformação da composição social. Soma-se a isso o interesse de estrangeiros, entre outros, pela ambiência do lugar, pela vista da Baía de todos os Santos e pela existência de oferta de imóveis degradados - porém que possuem características arquitetônicas peculiares que os distinguem do conjunto da cidade.<sup>193</sup>

Desde a transformação do “Convento do Carmo” no primeiro hotel histórico de luxo do país e a chegada, desde meados dos anos 2000, de novos hotéis, pousadas e estabelecimentos comerciais, o bairro começou a atrair atenções turísticas, influenciado, sobretudo, pelo processo de recuperação que se desenvolvia no Centro Histórico.<sup>194</sup>

Sant’anna aponta que a partir de 1999 as intervenções do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador passaram por uma mudança

<sup>191</sup> MOURAD; FIGUEIREDO, BALTRUSIS, *op. cit.*, p. 445-446.

<sup>192</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 115.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>194</sup> FARIAS, Hanna; VIEIRA, Olga. **Santo Antônio Além do Carmo: do Residencial ao Turístico**. Redação Avera. 08 dez. 2020. Disponível em: <https://noticiasavera.com.br/santo-antonio-alem-do-carmo-do-residencial-ao-turistico/>. Acesso em 07 maio 2021; MOURAD, *op. cit.* p. 168.

significativa com a implantação do Projeto Habitacional do Centro Histórico e com o desenvolvimento da 7ª etapa: a partir do desenvolvimento de estudos realizados entre 1997 e 1998, as intervenções passaram a reintroduzir a função habitacional em certas áreas do centro, tentando aliar a partir de então, aportes privados e diminuir a participação direta dos investimentos públicos através da assinatura de um convênio entre o governo e o uso de linhas de financiamento oferecido pela Caixa Econômica Federal.<sup>195</sup>

“No âmbito desse convênio foi elaborado o Projeto REMEMORAR, direcionado à recuperação de edificações históricas em ruínas e sua reconversão para o uso habitacional multifamiliar”. Esse projeto de modo piloto foi desenvolvido exatamente no bairro do Santo Antônio Além do Carmo e recuperou 5 casarões em 2005 localizados na Rua dos Marchantes e na Rua Direita do Santo Antônio, de modo que, em que pese a expectativa em relação à recuperação de todo o bairro, beneficiou apenas famílias do segmento social de funcionários públicos estaduais.<sup>196</sup>

Posteriormente, a partir de 2007, o bairro foi inserido no projeto LGR Empreendimentos Santo Antônio Além do Carmo<sup>197</sup>, idealizado pela empresária Luciana Rique, que delimitou como área de interesse um conjunto de imóveis inseridos no conjunto arquitetônico parte da área do Centro Histórico tombada pelo Iphan e declarado pela UNESCO como Patrimônio Mundial da Humanidade.

Foram adquiridos 35 imóveis na área com o objetivo de implantar um grande empreendimento comercial “abrindo espaço para lojas até então inéditas no estado, como a Raia de Goeye e a Isabela Capeto, mas a ideia não iria se restringir a montar um shopping a céu aberto”, segundo a empresária.<sup>198</sup>

O projeto sofre críticas dos moradores, pois,

não estabelece nenhum diálogo com o entorno, valoriza a área, encarece os aluguéis, provoca o efeito de despovoamento de uma parte da população residencial, aproveita-se das potencialidades do bairro em benefício próprio, sem dar o efetivo retorno.<sup>199</sup>

<sup>195</sup> SANT'ANNA, *op. cit.*, p. 49.

<sup>196</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 173-174.

<sup>197</sup> Projeto desenvolvido pelo grupo empresarial LGR, um dos maiores e mais influentes investidores no ramo de execução e administração de vários shoppings centers no Brasil, liderado pela empresária Luciana Rique, uma das herdeiras de Newton Rique, fundador do Shopping Iguatemi.

<sup>198</sup> CERQUEIRA, Kelly. **Projeto que revitalizaria Santo Antonio Além do Carmo termina engavetado.** Leia mais Bahia. 12 mar. 2013. Disponível em: <https://leiamaisba.com.br/2013/03/12/projeto-que-revitalizaria-santo-antonio-alem-do-carmo-termina-engavetado>. Acesso em: 03 maio 2021.

<sup>199</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 178.

Conforme informações extraídas da matéria “Santo Antônio Além do Carmo: do residencial ao turístico”, de acordo com os então moradores da região, “já faz algum tempo que o Santo Antônio vem perdendo a sua essência, principalmente com a saída dos moradores tradicionais do local”.<sup>200</sup> Isso se deve ao fato das intervenções públicas e privadas, ainda que quanto a esta última, por um impulso individual de estrangeiros, terem propiciado a transformação desse bairro historicamente residencial em um atrativo turístico, tendo como resultado, a venda ou mesmo o abandono de casarões antigos pelos seus moradores.

Nas palavras de Mourad, o processo de gentrificação que vem ocorrendo no Santo Antônio Além do Carmo apresenta-se de duas formas:

[...] uma, através da auto reabilitação exercida individualmente por proprietários, na grande maioria estrangeiros, que readequaram os imóveis em pousadas, lojas, restaurantes, moradias e vêm alterando o perfil sociocultural da área. E outra, o empreendimento comercial da empresa LGR, que tem como concepção um projeto de gentrificação e na fase atual mostra-se mais interessada “na produção do capital do que no retorno de pessoas” para o centro antigo “já que não reabilitou os imóveis e os mantém desocupado”.<sup>201</sup>

Em síntese, no Santo Antônio Além do Carmo, as mudanças do perfil socioeconômico dos residentes e dos usos do espaço vêm mudando desde as intervenções do governo do Estado no centro histórico, o que viabiliza um esvaziamento progressivo das características do bairro, antes eminentemente residencial e agora, um misto de bares, restaurantes, hotéis e residências que afetam os hábitos e ocupação do bairro, além do padrão de consumo no local, o que não agrada, como pode-se perceber, os residentes mais antigos.

#### 4.2 DESAFIOS DO DIREITO À CIDADE E DO DIREITO À MORADIA FRENTE AO FENÔMENO DA GENTRIFICAÇÃO

Crawford alude à necessidade de “casar juridicamente a noção da função social da propriedade com a ideia de direito à cidade.”<sup>202</sup>

Nesse sentido, a análise dos desafios dos direitos à cidade e à moradia frente ao fenômeno da gentrificação, perpassa pela compreensão do instituto da função social da propriedade, de modo a entender como o processo de gentrificação atua

<sup>200</sup> FARIAS, H.; VIEIRA, *op. cit.*

<sup>201</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 185.

<sup>202</sup> CRAWFORD, *op. cit.*, p. 19.



como óbice à concretização dessa função e da ideia de função social da cidade, ambos previstos constitucionalmente<sup>203</sup> e no Estatuto da Cidade.

Por conseguinte, ao final deste trabalho, poder-se-á então, compreender como esse processo impacta negativamente na promoção e efetivação dos direitos sociais à cidade e à moradia adequada e digna das populações de baixa renda.

De proêmio, faz-se mister uma breve consideração acerca do instituto da propriedade. Assim, Trindade, alude que,

Uma das heranças mais significativas da formação colonial brasileira consiste em uma mentalidade patrimonialista fortemente arraigada no tecido social, o que contribui de maneira decisiva para reforçar a concepção do direito de propriedade privada como algo sagrado e inviolável, inclusive por aqueles que não a detém.<sup>204</sup>

Nessa esteira, Chaves e Rosenvald aludem a um breve histórico sobre a propriedade privada, na sua acepção de direito individual:

Desde os primórdios, o indivíduo sempre procurou satisfazer as suas necessidades vitais por intermédio da apropriação de bens. Inicialmente, o homem pertencia à terra; com o tempo a terra passou a pertencer ao homem, em um processo que inicia com a busca por bens de consumo imediato; com o tempo, o domínio de coisas móveis, até perfazer-se a noção de propriedade, progressivamente complexa e plural. O verbo ter marca indelevelmente o direito subjetivo de propriedade, sendo inerente a qualquer ser humano o anseio pela segurança propiciada pela aquisição de bens.<sup>205</sup>

Por sua vez, em que pese não enuncie um conceito de propriedade, o art. 1.228 do Código Civil de 2002 dispõe 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”.

Desta forma, considerando esses elementos constitutivos enunciados no supramencionado dispositivo, Gonçalves define:

[...] o direito de propriedade como o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.<sup>206</sup>

<sup>203</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

<sup>204</sup> TRINDADE, *op. cit.*, p. 161.

<sup>205</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil, volume 5: direitos reais**. 13. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 260.

<sup>206</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 242.

Conforme elucidado no capítulo anterior, o princípio da função social da propriedade, teria sido concebido pelo francês León Duguit no início do século XX, que, em breves linhas, reconhecia que a propriedade havia deixado de ser o direito subjetivo do indivíduo para se tornar a função social do proprietário. Assim, “a propriedade existe para beneficiar não somente o próprio proprietário mas também a todos na mesma comunidade.”<sup>207</sup>

Na tradição jurídica brasileira, a CRFB/88 no artigo 5º, XXIII dispõe que a propriedade atenderá sua função social e no art. 170, III, determina que a ordem econômica observará a função social da propriedade. Nessa linha de inteligência, conforme proclama o CC/02 “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais [...]” (art. 1.228, § 1º).

No entanto, por ser o princípio da função social da propriedade um conceito jurídico indeterminado (aberto), oportuno trazer à baila uma definição acerca do instituto formulada pelo jurista Teori Zavascki, que, cabe esclarecer, enfatiza que a aludida função social não se restringe apenas à propriedade, ao contrário, poderia se falar de função social da posse também,

Por função social da propriedade há de se entender o princípio que diz respeito à utilização dos bens, e não à sua titularidade jurídica, a significar que sua força normativa ocorre independentemente da específica consideração de quem detenha o título jurídico de proprietário. Os bens, no seu sentido mais amplo, as propriedades, genericamente consideradas, é que estão submetidas a uma destinação social, e não o direito de propriedade em si mesmo.<sup>208</sup>

Moraes Filho pontua que, na visão de Miguel Reale, “a propriedade desempenha uma função social quando está voltada à realização de um fim economicamente útil, produtivo, em benefício do proprietário e de terceiros [...]”<sup>209</sup>

É nesse contexto que se insere a lei federal de política urbana, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade, ao instituir importantes e democráticos marcos de gestão do solo urbano e construção do direito à cidade no Brasil, dentre os quais, a partir de Fernandes, pode-se destacar, especificamente, a substituição da noção de propriedade privada individual pela noção das “funções sociais da propriedade e da

<sup>207</sup> CRAWFORD, *op. cit.*, p. 13.

<sup>208</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. **Direito e Democracia: Revista do Centro de Ciências Jurídicas**, Canoas, v. 5, n. 1, 1º sem. 2004, p. 7-28. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2470>. Acesso em 30 abr. 2021, p. 8.

<sup>209</sup> CAMBI, 2003 *apud* MORAES FILHO, Odilon Carpes. **A função social da posse e da propriedade nos direitos reais**. 2006. Disponível em: [http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao\\_noticia/odilonm2.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/odilonm2.pdf). Acesso em 05 maio 2021, p. 16-17.

cidade”, lançando assim, as bases das políticas públicas de inclusão e democratização do acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades.<sup>210</sup>

O Estatuto alude expressamente tanto ao princípio da função social da propriedade, quanto dá ênfase à necessidade do Estado de proteger e promover a função social da cidade, de modo a garantir para as camadas mais pobres da população o direito à cidade<sup>211</sup>. Nesse diapasão:

Do ponto de vista jurídico, isso requer a incorporação do princípio da função social da propriedade, justamente com o intuito de regular o uso da propriedade e do solo urbano, coibindo assim a prática da especulação imobiliária. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade impõe restrições ao direito individual de propriedade para garantir um mínimo de segurança e bem-estar aos cidadãos excluídos do mercado formal de habitação, ou seja, daquelas pessoas que não conseguem pagar por uma boa localização.<sup>212</sup>

No entanto, nas últimas décadas, uma realidade cada vez mais notável é a utilização de recursos públicos para o setor privado, construtoras e agentes imobiliários no intuito de viabilizar programas de “renovação urbana”, “destruição criativa das cidades” “requalificação de centros histórico e áreas centrais”, “modernização de infraestrutura urbana, de portos e aeroportos” e obras ligadas a mobilidade, construção e reforma de estádios para a Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. Em contrapartida, a gentrificação de áreas e os processos de especulação imobiliária, aliadas e viabilizadas procedimentalmente pelo uso da violência estatal perpetrada nos processos de despejos e remoções forçadas de comunidades que vivem em assentamentos informais consolidados há muitas décadas, na maioria das vezes, cresce na mesma medida e de forma assustadora<sup>213</sup>.

Nesse contexto, Harvey alude ao que chama de fragmentação das cidades, “vivemos cada vez mais em cidades divididas, fragmentadas e propensas a conflitos. O modo como vemos o mundo e definimos possibilidades depende do lado da pista em que nos encontramos e a que tipo de consumismo temos acesso.”<sup>214</sup>

A cidade fragmentada, citada por Harvey, divide-se em áreas muradas, com segurança e vigilância 24h, condomínios fechados, playground, academias de ginástica, quadras de tênis e escolas privadas, enquanto, outra grande parte da população habita em assentamentos ilegais, na periferia da cidade, em bairros

---

<sup>210</sup> FERNANDES, E., *op. cit.*, p. 215.

<sup>211</sup> Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]

<sup>212</sup> TRINDADE, *op. cit.*, p. 149-150.

<sup>213</sup> FERNANDES, E., *op. cit.*, p. 218.

<sup>214</sup> HARVEY, 2014, p. 47.

suburbanos e favelas, onde em uma mesma casa coabitam várias famílias, onde não há serviços de saneamento básico, o fornecimento de água é precário e o acesso a equipamentos urbanos coletivos é escasso.

Em Salvador, por exemplo, Pinho, citando um estudo realizado em 2008 por Pereira e Carvalho, aponta a observância de Salvador enquanto cidade formada por outras três diferentes cidades:

a Cidade Tradicional, que corresponde ao centro antigo e histórico de Salvador; a Cidade Moderna, que abriga a “população branca” na região da Orla Atlântica, onde estão concentrados os recursos de infraestrutura, os serviços públicos, as amenidades e os pontos turísticos; e por fim a Cidade Precária, ou Popular, constituída basicamente pelos bairros situados no “miolo” e no subúrbio ferroviário. Nesta última concentra-se a maior parte da população negra e pobre, e há um expressivo déficit de serviços, de estrutura, de escolas, áreas verdes, espaços de lazer, etc.<sup>215</sup>

De modo ilustrativo, cita-se dados sobre a infraestrutura urbana de Salvador em 1991, que, com base nas informações do censo demográfico da época, aponta que, dentre os componentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário por rede geral, ou seja, fornecida pela concessionária pública Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), e, a coleta de lixo por serviço de limpeza, as redes de esgotamento sanitárias foram preponderantemente introduzidas nas áreas ocupadas prioritariamente por classes socioeconômicas de média e alta renda: nos bairros da Barra, Pituba e Graça, 94% das residências daqueles bairros tinham acesso a esse serviço e neste último, 98% dos domicílios tinha acesso à rede geral de esgoto. Enquanto isso, nas regiões do Miolo<sup>216</sup>, somente 34,15% das residências tinham acesso a esse serviço e “Capelinha, Massaranduba, Paripe, Ribeira e São Caetano não apresentavam mais do que 1% das suas residências com acesso ao elemento.”<sup>217</sup>

<sup>215</sup> CARVALHO; PEREIRA, 2014 *apud* PINHO, Hortênsia Gomes. PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. In: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades**. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 155- 198. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30600>. Acesso em 10 abr. 2021, p. 159.

<sup>216</sup> O Miolo é uma região que se situa na parte central do município de Salvador, possuindo cerca de 115 km, está entre a BR 324 e a Avenida Luiz Viana Filho, mais conhecida como Avenida Paralela, estendendo-se desde a Invasão Saramandaia até o limite Norte do Município. A região compreende cerca de 41 bairros e mais de 35% da superfície da cidade e é assim denominada “Miolo” desde os estudos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano para a Cidade de Salvador (PLANDURB), da década de 1970. Informações disponíveis em FERNANDES, Rosali Braga. Processos recentes de urbanização/segregação em Salvador: o Miolo, região popular e estratégica da cidade. **Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, Vol. IX, nº 523, jul. 2004. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-523.htm>. Acesso em 05 maio 2021.

<sup>217</sup> SILVA, Heibe Santana da. **Segregação socioespacial em Salvador - Bahia: análise pela cartografia das redes de infraestrutura urbana**. 2015. 214 f. Dissertação (mestrado) - Faculdade de

Silva, ao final da sua pesquisa de mestrado sobre a segregação sócio espacial em Salvador, tendo analisado sua infraestrutura urbana com base nos dados do censo do IBGE 1991, 2000 e 2010 a partir das três grandes áreas da cidade (Miolo, Orla da Baía de Todos os Santos e Orla Atlântica), concluiu que,

Mesmo que as últimas décadas tenham sido marcadas pelo investimento em melhorias urbanas para as áreas carentes, os resultados expõem a historicidade desigual da infraestrutura urbana em Salvador. Mesmo com as melhorias, atualmente, quando atentamos para os resultados através dos setores censitários, nota-se que as principais deficiências estão localizadas nas periferias ocupadas pela população mais carente.<sup>218</sup>

Assim, “nessas condições, os ideais de identidade urbana, cidadania e pertença, de uma política urbana coerente, já ameaçados pelo mal-estar da ética neoliberal individualista, tornam-se muito mais difíceis de manter.”<sup>219</sup>

Ainda nas lições acerca do estatuto, Fernandes questiona,

Nesse contexto, o que aconteceu então com o Estatuto da Cidade e sua agenda de reforma urbana? [...] Ao invés de contribuir para a promoção de inclusão socioespacial, a lei teria perversamente contribuído para o processo crescente de mercantilização das cidades brasileiras – e para a maior periferização dos pobres – como muitos têm argumentado?<sup>220</sup>

Para tentar responder a essa indagação feita pelo professor Edésio Fernandes, propõe-se aqui, que, em que pese a importância sociopolítica do Estatuto da Cidade na promoção do direito à cidade, da função social da propriedade e na gestão mais democrática do solo urbano, a referida lei não atua contra a lógica capitalista de acumulação e produção da cidade. Em verdade, nenhuma legislação, por mais inovadora e boa que seja, tem o condão de sozinha mudar toda uma estrutura e sistemática de organização da sociedade.

Sem embargo, nas últimas décadas, pode-se apontar um fenômeno ou processo em específico que vem dificultando e minando a efetivação dos instrumentos, mecanismos e recursos previstos na referida lei: o fenômeno da gentrificação, que se revela na transformação urbana articulada pelo capital e que tem, na figura do Estado, mormente no âmbito da municipalidade, o principal agente facilitador desse processo.

---

Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/20880>. Acesso em 30 abr. 2021, p. 86-91.

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 202-203.

<sup>219</sup> HARVEY, 2014, p. 49.

<sup>220</sup> FERNANDES, E., *op. cit.*, p. 218.

A gentrificação caracteriza-se sobretudo pela prática da especulação imobiliária, “que consiste basicamente na retenção de terras e imóveis em razão da expectativa de sua valorização futura”<sup>221</sup>.

Essa prática se sobrepõe a qualquer tipo de uso, gozo e disposição da propriedade, assim, à luz das lições de Requião,

Num país em que milhares de pessoas se encontram desabrigadas ou em situações precárias de moradia, manter diversos imóveis desocupados, muitas vezes sem os devidos reparos, sucateando uma vizinhança, com nenhuma destinação além da especulação imobiliária e busca do futuro lucro, é quase um exemplo de livro-texto de descumprimento da função econômica e social da propriedade.<sup>222</sup>

Nesse contexto, precisamente em relação à função social da propriedade e da cidade, o autor alude que “o cumprimento dessa função social passa pela garantia de conforto e segurança aos moradores da cidade, o que é negado àqueles que perdem suas moradias por força da gentrificação.”<sup>223</sup>

Assim, à medida que a gentrificação se perpetua, mormente nos grandes centros urbanos, promove o descumprimento da função social da propriedade, o que, conseqüentemente, acaba por mitigar a promoção e efetivação do direito à cidade e do direito à moradia das camadas mais pobres da sociedade.

Mourad analisa, no plano internacional, três experiências do fenômeno de gentrificação: em Baltimore, nos EUA; Lyon, na França e em Quito, no Equador. Conforme ressalta a autora, no caso norte-americano, ocorreu efetivamente a substituição da população pobre dos locais objeto da intervenção urbana. Já na França, na cidade de Lyon, foram implementadas medidas visando reverter o processo de requalificação urbana excludente e assim, salvaguardar a permanência da população pobre nos locais. Em Quito, no Equador, tem-se definido o processo de reforma urbana como uma “re(apropriação) dos espaços centrais por classes médias em termos de consumo”<sup>224</sup>.

Em relação a essa experiência latino-americana de revitalização do centro histórico na cidade de Quito, vislumbra-se que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma agência multilateral de fomento à reabilitação urbana, demonstrou que com a revitalização/requalificação/reabilitação do patrimônio do centro histórico, atinge-se não apenas uma maior rentabilidade tradicional ligada ao

---

<sup>221</sup> TRINDADE, *op. cit.*, p. 147.

<sup>222</sup> REQUIÃO, *op. cit.*, p. 10.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 9-10.

<sup>224</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 12.

desenvolvimento do turismo, mas também uma receita comercial-imobiliária, com a valorização do setor imobiliário, o que atrai além de grandes investimentos para o local, a atuação da especulação imobiliária, que, indubitavelmente, contribui para o afastamento da população de baixa renda para longe dessas áreas.<sup>225</sup>

O caso de Quito, revela-se especialmente importante à medida que foi uma experiência precursora na América Latina, servindo de referência a outros processos de reabilitação do centro histórico em países subdesenvolvidos no continente, com especial enfoque no Brasil, onde foi subsidiado a formatação do Programa Monumenta BID.<sup>226</sup>

Para os fins pretendidos por esta pesquisa, uma análise mais local do que vem sendo discutindo neste tópico faz-se necessária. Destarte, passa-se a partir de agora a tecer algumas considerações sobre o que intitula-se de “desafios do direito à cidade e à moradia frente ao fenômeno de gentrificação na cidade de Salvador”.

O ponto de partida, sem dúvidas, é o plano diretor municipal da capital soteropolitana, o já citado PDDU, que assume grande visibilidade e importância enquanto instrumento básico e central da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Conforme citado no capítulo anterior, o atual plano diretor de Salvador, o PDDU 2016 (Lei Municipal nº 9.069/2016) carece de legitimidade social e política à medida em que foi elaborado e aprovado à revelia do processo participativo e democrático da sociedade civil organizada, tendo essa participação ocorrido apenas *pro forma*.<sup>227</sup>

Inicia-se essa abordagem a partir do chamado “macrozoneamento” (primeiro nível de definição das diretrizes espaciais do plano diretor)<sup>228</sup> proposto no PDDU de Salvador, que revela estratégias de ordenamento do território urbano e divide o território em duas categorias: macrozona de ocupação urbana<sup>229</sup> e a macrozona de conservação ambiental<sup>230</sup>, ambos os conceitos definidos nos arts. 131 e 153 do plano

---

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 40-41.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>227</sup> FIGUEIREDO; AMORIM; MOREIRA, *op. cit.*, p. 36-37.

<sup>228</sup> SABOYA, Renato. **Macrozoneamento**. Urbanidades. Artigos. 24 fev. 2009. Disponível em: [<sup>229</sup> Art. 131. A Macrozona de Ocupação Urbana compreende os espaços urbanizados do Município em seus diversos estágios de estruturação, qualificação e consolidação, destinando-se à moradia, ao exercício de atividades econômicas e sociais predominantemente urbanas, comportando níveis diferenciados de densidade populacional e de ocupação do solo.](https://urbanidades.arq.br/2009/02/24/macrozoneamento/#:~:text=O%20macrozoneamento%20%C3%A9%20o%20primeiro,(BRASIL%2C%202002%2C%20p. Acesso em: 05 maio 2021.</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>230</sup> Art. 153. A Macrozona de Conservação Ambiental é integrada por ecossistemas de interesse ambiental e por áreas destinadas à proteção, preservação, recuperação ambiental e ao

(Lei nº 9.069/2016). Essas duas categorias (macrozona de ocupação urbana e a macrozona de conservação ambiental), referem-se “às dimensões de expansão da urbanização e de proteção dos recursos naturais e aos modos como se articulam e se compatibilizam nas tendências gerais de uso e ocupação do espaço [...]”, respectivamente.<sup>231</sup>

Sobre a delimitação dessas macrozonas no plano diretor atual, Figueiredo, Amorim e Moreira apontam duas contundentes críticas: 1) houve uma enorme redução de espaços que deveriam se manter gravados como Macrozona de Conservação Ambiental, alvo de políticas de proteção, conservação ou recuperação ambiental, mas que, no entanto, tornaram-se Macrozonas de Ocupação Urbana, para intensificar o processo de urbanização da cidade; 2) por outro lado, vislumbra-se que, “a urbanização que avança nesses espaços gravados agora como Macrozonas de Ocupação Urbana associa-se a processos de produção da cidade dominados por lógicas corporativas, segregacionistas e degradadoras ambientalmente”.<sup>232</sup>

Ademais, não se pode perder de vista que essa lógica de produção urbana da cidade de Salvador já vem sendo evidenciada nos planos diretores anteriores (PDDU 2004, 2008, 2012), todos judicializados.

Segundo dados trazidos pelos referidos autores, no período de 2001 a 2016 foram aprovados 9.759 empreendimentos na capital baiana, cujos principais agentes/proprietários/empreendedores são empresas imobiliárias ou não, pessoas físicas, o próprio Estado, associações e igrejas. As empresas imobiliárias, detentoras da maior parte das terras sob as quais são construídos esses empreendimentos, são as responsáveis pela mercantilização do acesso aos espaços urbanizados na cidade. No entanto, esse acesso é cada vez mais restrito a uma minoritária classe social.<sup>233</sup>

Precisamente nesse contexto, os autores identificam ao menos quatro consequências desse modo de produção imobiliária corporativa:

1. Criam espaços seletivos e elitizados, reforçando regimes de segregação;
2. Geram um grande estoque de imóveis subutilizados; 3. Promovem

---

desenvolvimento de usos e atividades sustentáveis. Compreende as ilhas na Baía de Todos os Santos, as áreas de proteção rigorosa das APA, os parques urbanos, as áreas indicadas para Unidades de Conservação ambiental e pequenos ecossistemas de espécies endêmicas remanescentes no território municipal.

Parágrafo único. Nesta Macrozona, os usos e a ocupação do solo estão subordinados à necessidade de manter ou restaurar a qualidade do ambiente natural e respeitar a fragilidade dos elementos que o constituem.

<sup>231</sup> FIGUEIREDO; AMORIM; MOREIRA, *op. cit.*, p. 38-39.

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 39-44.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 44-47.



diretamente uma ocupação predatória do território, com degradação ou destruição de recursos naturais e espaços de proteção ambiental; 4. Colaboram ativamente na formação de frentes de ocupações precarizadas em espaços sensíveis ambientalmente.<sup>234</sup>

Ou seja, dentre outros aspectos, esse modo de produção imobiliária tem o condão de agravar o número de imóveis vagos e subutilizados na cidade, apresentando-se como mero estoque do mercado imobiliário, em detrimento das necessidades habitacionais da população.

Outro aspecto que vale pontuar é sobre a previsão e concretização dos institutos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, no PDDU 2016 de Salvador.

Os multicitados institutos estão previstos na carta constitucional (art. 182, § 4º), no estatuto da cidade (art. 5º) e no plano diretor municipal (arts. 286 a 290 da Lei Municipal de Salvador nº 9.069/2016), e, revelam-se como instrumentos que têm o intuito de combater a especulação imobiliária e o desrespeito à função social da propriedade, determinando sanções aos proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, tais quais: a aplicação do IPTU progressivo no tempo e, sucessivamente, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.<sup>235</sup>

Pinho indica a notável importância desses institutos na promoção da função social da propriedade urbana, à medida que, se efetivamente implementados nos planos diretores municipais, têm o condão de possibilitar o enfrentamento da “retenção especulativa” de imóveis, que se apresenta de forma extremamente nociva para a coletividade, tendo em vista que produz a diminuição da oferta de terras urbanas, “fazendo subir o seu valor no mercado, gerando, o espraiamento e a perifização da cidade, que implica [...] a condenação da população a viver sem o mínimo existencial urbanístico necessário”<sup>236</sup>.

Com base nos estudos técnicos produzidos sobre a cidade, o plano diretor deve indicar a categorização dos imóveis como não edificado, subutilizado ou não utilizado, identificar ou indicar as áreas para incidência dos institutos e ordenar a sua aplicação. No entanto, segundo a autora, no PDDU 2016, “os imóveis inutilizados e subutilizados não foram georreferenciados no território, nem porcentagem por tipo, se territorial ou

---

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 47-48.

<sup>235</sup> MARQUES, *op. cit.*, p. 78-80.

<sup>236</sup> PINHO, 2017, p. 7.

edificação”. Além disso, critica ainda o critério adotado no plano para definir imóvel subutilizado, ao indicar,

[...] um Coeficiente de Aproveitamento Mínimo – CAMín, no percentual de 0,10 a 0,40 de área construída, a depender da zona de uso. Na hipótese de não ser configurado, caracterizará a subutilização do imóvel. Ocorre que os percentuais menores, inclusive o insignificante e meramente simbólico percentual de 0,20 é aplicado na “Salvador Moderna” e ocorre o percentual de 0,40, em áreas sem infraestrutura, desvirtuando e esvaziando totalmente este instrumento urbanístico e, conseqüentemente, a funcionalização da propriedade privada exigida na Constituição Federal.<sup>237</sup>

Marques enfatiza a carência da elaboração do mapa georreferenciando as zonas no território da cidade, “Não se sabe, portanto, em que zona um certo imóvel está, e, sem saber isso, não se sabe o CAMin aplicável. Não sabendo o CAMin que se aplica, não se sabe, por conseguinte, se o imóvel está subutilizado ou não.”<sup>238</sup>

Nesse sentido, Pinho explica que desta forma, não haverá, na prática, imóveis subutilizados enquadrados e passíveis de “[...] aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, impossibilitando a aplicação dos instrumentos do IPTU progressivo e da Desapropriação Sanção”<sup>239</sup>, “esvaziando por completo a função social da propriedade urbana em Salvador, e, conseqüentemente, a função social de nossa metrópole”<sup>240</sup>, mitigando, por conseguinte, o combate à especulação imobiliária.

Figueiredo, Amorim e Moreira enfatizam então que,

Essas são as formas de produção da cidade que vêm sendo estimuladas pelas Políticas Urbanas derivadas do Plano Diretor de Salvador e do ordenamento territorial proposto em seu macrozoneamento. Esse quadro converge com a prática do planejamento estratégico, entronizada pelos agentes estatais municipais na regulação e gestão do uso e da ocupação do solo urbano.<sup>241</sup>

Assim, a partir dessas lições, pode-se inferir que a lógica neoliberal de produção das cidades, atrelados a um tipo de urbanismo excludente que vem utilizando do planejamento estratégico, que segundo Nobre, vem sendo adotado por “governos locais [...] para reverter a decadência econômica. A cidade transformou-se num produto a ser visto, visitado e vendido através da utilização de técnicas de marketing e propaganda”.<sup>242</sup>

É nesse contexto que o processo de gentrificação ganha corpo e espaço na reformulação das cidades, revelando além da fragmentação sócio espacial, quer dizer,

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>238</sup> MARQUES, *op. cit.*, p. 99-100.

<sup>239</sup> PINHO, 2017, p. 8.

<sup>240</sup> MARQUES, *op. cit.*, p. 101.

<sup>241</sup> FIGUEIREDO; AMORIM; MOREIRA, *op. cit.*, p. 48.

<sup>242</sup> NOBRE, *op. cit.*, p. 2.

da separação de segmentos sociais (população de baixa, alta e média renda) no espaço da cidade; o aumento de famílias de renda mais elevada em detrimento da diminuição de famílias de renda mais baixa; e, o aburguesamento de certas áreas ao passo que outras se degradam sem que haja um olhar do poder público e preocupação com as condições destes locais. Além de tudo isso, “os gentrificadores trazem maneiras diferentes de habitar que levam à transformação de usos e costumes dos moradores”<sup>243</sup>.

No entanto, analisando o Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador iniciado na década de 90 do século passado pelo governo do estado, Mourad aponta que “em Salvador a classe média e alta não disputaram e não ocuparam esse espaço recuperado, para o uso residencial”. Para a autora isso se explicaria por dois motivos: tanto porque existia uma oferta significativa de empreendimentos residenciais nas regiões administrativas (RA) da Pituba e de Itapuã voltados para pessoas de renda mais altas; quanto porque nas primeiras quatro etapas do programa, havia na região administrativa do Centro, a restrição ao uso habitacional.<sup>244</sup>

Por isso, a autora propõe que nessa área foi conduzida uma gentrificação de consumo e não um processo de gentrificação tradicional como vem ocorrendo no bairro do Santo Antônio Além do Carmo e na região do 2 de Julho com o empreendimento Cluster Santa Tereza.

Nesse sentido, Mourad, com brilhantismo explica que:

A gentrificação se apropria de espaços residenciais, comerciais, equipamentos e de outros usos da cidade, provoca transformações sociais de elitização das áreas centrais e deportação da população pobre. A política de gentrificação não incorpora a justiça social, o direito à moradia para a população pobre ou o direito à cidade para todos.<sup>245</sup>

Logo, por todas essas lições, podemos sustentar que frente ao fenômeno da gentrificação, que mobilizam forças econômicas e políticas na condução dos rumos da produção da cidade, as populações de baixa renda enfrentam a negativa do direito de habitar, de morar e existir em certas áreas da cidade, o que desafia o sentido do direito à cidade e à moradia como direitos sociais e coletivos, inerentes a todos os cidadãos.

Ademais, além dessa negação do direito de morar em áreas como o centro antigo de Salvador, no Dois de Julho ou no Santo Antônio Além do Carmo, seja de

---

<sup>243</sup> MOURAD, *op. cit.*, p. 27.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 11.

forma direta, pela expulsão desses moradores fazendo o uso do instrumento da desapropriação, ação de despejo ou pagamento de baixíssimas indenizações, ou de forma indireta, pelo aumento do custo de vida nessas regiões de modo que o preço dos aluguéis e o consumo de serviços básicos da área aumentem de uma forma que fique difícil manter-se nesses locais; a gentrificação na sua face especulativa (especulação imobiliária) contribui ainda mais para o agravamento da questão do déficit habitacional<sup>246</sup> na cidade de Salvador.

A Fundação João Pinheiro, desenvolve anualmente um estudo sobre o setor habitacional no país<sup>247</sup>, levando em consideração tanto a falta quanto a inadequação do estoque urbano de moradias no Brasil nas unidades da federação e regiões metropolitanas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, João Pessoa, Belo Horizonte, Curitiba, Salvador, etc.

Na pesquisa realizada entre 2016 a 2019, o déficit habitacional estimado na região metropolitana de Salvador em 2016 foi da ordem de 117.635 mil domicílios, dos quais 115.897 mil estão localizados em área urbana e 1.738 mil em área rural. Em 2017, em termos absolutos, aponta-se o déficit de 128.134 mil do estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados na região metropolitana de Salvador. Já em 2018, observa-se uma redução desses números que se apresentaram na ordem de 116.637 mil domicílios em condições inadequadas de habitabilidade.<sup>248</sup>

Em 2019, por sua vez, “o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios”, e pela perspectiva das grandes regiões do país, o Sudeste apresentou os maiores números em termos absolutos, totalizando 2,287 milhões de domicílios. Em segundo lugar ficou a região Nordeste, com 1,778 milhão de unidades, dentre as quais, na região metropolitana de Salvador somou-se o total de 109.708 mil domicílios que carecem de habitação adequada.<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> “Déficit habitacional” é uma expressão que se refere à deficiência nas habitações em uma determinada região, representando a quantidade de unidades habitacionais deficitárias/precárias.

<sup>247</sup> Estudo desenvolvido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID.

<sup>248</sup> FJP- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 169 p. Disponível em: [http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em 27 abr. 2021, p. 15, 47, 81.

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 113-114.

A Fundação utilizou-se de três categorias para classificar as moradias precárias: a) habitações precárias, como locais sem saneamento ou que apresentam riscos, compostas pelos domicílios rústicos e improvisados; b) coabitação familiar, ou seja, quando mais de uma família divide a mesma residência por falta de opção; c) ônus excessivo com aluguel urbano, no qual considera-se as famílias cuja renda domiciliar era inferior a três salários mínimos, e quando mais de 30% dessa renda familiar são comprometidas para arcar com as despesas do aluguel, “ocupando uma fatia bastante onerosa da renda familiar mensal, comprometendo o custeio de outros gastos essenciais com alimentação, transporte e saúde”.<sup>250</sup>

O estudo revela que o ônus excessivo com aluguel representa o total de 70.717 mil domicílios; as habitações precárias representam 16.356 mil desses e o componente “coabitação”, 22.635 mil domicílios das famílias soteropolitanas que carecem de habitação adequada. Sendo assim, com o valor do aluguel cada vez mais caro, o direito fundamental à moradia tem sido dificultado.<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> ANDRADE; BREVIOLIERI, *op. cit.*, p. 118-119; FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*, p. 118-120.

<sup>251</sup> ANDRADE; BREVIOLIERI, *op. cit.*, p. 118; FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *op. cit.*, p. 118-120.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do presente estudo, conclui-se que, diante do problema de pesquisa formulado nesta monografia, correspondente à indagação de como o fenômeno da gentrificação afeta os direitos sociais como o direito à cidade e à moradia das populações de baixa renda na cidade de Salvador, sustenta-se que, a gentrificação, por ser um fenômeno de transformação urbana que modifica a cidade para o capital e em função deste, sendo marcado pela especulação imobiliária e a pretexto de estar promovendo a “renovação”, “destruição criativa” e/ou “revitalização” de áreas degradadas da cidade, mormente áreas centrais, expulsa, direta ou indiretamente, as populações pobres habitantes dessas áreas para as periferias da cidade.

Assim, essa prática, além de contribuir com o aumento do déficit ou precariedade habitacional, retira dessas populações o direito de morar, viver e usufruir da cidade, quer dizer, nega o direito à moradia a essas pessoas e impacta negativamente o direito à cidade. Sustenta-se a ideia de um impacto negativo, mas não negação direta pois, em verdade, a gentrificação promove a negação do direito de usufruir dos recursos urbanos, dos equipamentos e serviços da cidade a essas populações, à medida que contribui com o deslocamento desses grupos mais pobres do centro da cidade, local onde há uma melhor estrutura urbana, para as periferias, que ao contrário não contam com tanta infraestrutura assim. No entanto, essa não é a concepção base desse direito. O direito à cidade é muito mais do que a possibilidade de usufruir dos recursos urbanos da cidade, constituindo-se, em verdade, como um direito à participação popular nas definições dos rumos que esta tomará, possibilitando que os interesses do povo incidam na definição dos projetos e políticas urbanas.

Desta forma, a hipótese central, segundo a qual a gentrificação nega os direitos sociais à cidade e à moradia das populações pobres, foi parcialmente confirmada. Constata-se que, quanto ao direito à moradia, a gentrificação contribui para a negação desse direito ao promover a substituição da população pobre por uma classe mais abastada nas áreas alvo da gentrificação, o que se opera mediante a especulação imobiliária, que influencia no aumento dos preços dos alugueis e nos custos de serviços e outros consumos, aumentando o custo de vida na área. Ademais, esse processo contribui assim, com o agravamento de uma das problemáticas referente ao direito à moradia no Brasil, que é a questão do déficit ou precariedade habitacional, à

medida que expulsa essas populações para áreas periféricas da cidade, onde não há, na maioria das vezes, uma boa infraestrutura urbana.

Ressalta-se que, a especulação imobiliária além de propiciar a criação de estoques imobiliários, o que vai de encontro à função social da propriedade, por deixar parado imóveis à mercê da valorização do mercado através do tempo - enquanto inúmeras pessoas e famílias vivem em condições precárias de moradia -, ainda influencia no aumento do preço dos alugueis, cuja despesa no orçamento familiar das famílias de até três salários mínimos é bem elevado. Assim, nas áreas centrais onde normalmente se operam os processos de gentrificação na cidade de Salvador, a população de baixa renda se vê compelida a se afastar dessas áreas por não ter condições de habitar, indo em direção às periferias da cidade.

Quanto ao direito à cidade, especificamente, na sua concepção social e coletiva proposta por Harvey e Trindade, a qual filia-se, o direito à cidade deve ser compreendido de forma mais ampla, como o direito à participação democrática da população nas decisões quantos aos rumos da cidade. Desta forma, ao se observar que gentrificação opera e ganha corpo segundo a lógica de um urbanismo excludente e neoliberal de produção do espaço urbano, no qual o poder público alinha-se aos interesses privados e ao corporativismo para gestão da cidade como um empreendimento, uma mercadoria, constata-se que a gentrificação, em que pese contribua ainda mais com a segregação socioespacial nas cidades, não é ela que diretamente nega o direito à cidade dessas populações.

Sustenta-se que esse processo não promoveria a negação frontal e direta desse direito, pois apenas negaria a possibilidade de usufruir dos recursos urbanos, o que é uma ideia mais restrita e simplista do que seria o direito à cidade. Desta forma, conclui-se que o direito à cidade é frontalmente negado pelo poder público, que, ao se alinhar aos interesses privados e ao corporativismo para gestão da cidade como um empreendimento e mercadoria, sob uma lógica neoliberal de produção do espaço urbano, mitiga a participação popular nas decisões dos rumos da cidade, ou seja, mitiga o direito à cidade propriamente dito e a efetivação do princípio da função social da propriedade, que tem o escopo de combater a especulação imobiliária. É a partir dessa mitigação do direito à cidade que se abre brechas para que processos de segregação socioespacial marcada pela especulação imobiliária, como é a gentrificação, se opere nas cidades.

Sendo assim, esse direito não é diretamente negado pelo processo de gentrificação, mas sim pela lógica de empresariamento urbano que se reflete na não participação efetiva da população nas decisões acerca do planejamento urbano da cidade, no processo de elaboração do plano diretor, por exemplo. Essa violação do direito à cidade sob esse prisma, se daria pelo poder público no âmbito dos municípios, ao não permitirem a efetiva participação das pessoas no processo de elaboração do plano diretor, conforme elucidamos no capítulo três quanto ao processo de elaboração do PDDU 2016 de Salvador.

Constatou-se que na cidade de Salvador, cujos casos de gentrificação ocorridos desde a década de 90 e em curso na capital baiana, os desafios desses direitos sociais frente ao referido fenômeno esbarra no próprio plano diretor de desenvolvimento urbano da cidade, tendo em vista que esse instrumento central de política urbana vem sendo empregado como um facilitador das práticas excludentes do urbanismo, abrindo brechas aos processos de gentrificação à medida que esvazia mecanismos e instrumentos para promoção da função social da propriedade e controle da especulação imobiliária na cidade.

Verifica-se que há uma ligação intrínseca entre o fenômeno da gentrificação, o urbanismo excludente, o empresariamento urbano, a gestão da cidade como se empresa fosse e a venda da cidade como mercadoria (planejamento estratégico): a gentrificação se opera sob essa lógica de produção do espaço urbano. No entanto, o direito à cidade é mais do que o direito de usufruir dos recursos urbanos, sendo a possibilidade de influir nos rumos da cidade a partir da participação democrática nas discussões acerca dos rumos desta. Sendo assim, a negação desse direito à cidade a essas populações de baixa renda, é anterior ao próprio processo de gentrificação e é violado pelo Estado (poder público) no âmbito da municipalidade.

Ante o exposto, com a presente investigação, conclui-se ainda que, em que pese a previsão legal de mecanismos e instrumentos para promover a função social da propriedade e a função social da cidade, consubstanciados na Lei federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que possibilitaria uma participação mais democrática da sociedade quanto às decisões dos rumos da cidade e assim, um planejamento urbano mais inclusivo que poderia gerar um abrandamento progressivo das problemáticas referentes ao direito à moradia digna e à cidade, verifica-se um esvaziamento desses mecanismos quando da elaboração dos planos diretores



municipais, instrumento central das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil.

Como exemplo, destaca-se o PDDU 2016 de Salvador, que fica aquém das disposições constitucionais e do Estatuto da Cidade, e com isso, vem promovendo a negativa dos direitos sociais à cidade, de forma a facilitar os processos de gentrificação, que por sua vez, contribuem com a negativa do direito à moradia das populações de baixa renda da cidade de Salvador.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leandro Teodoro; BREVIGLIERI, Zulaiê Loncarcci. Direito à Moradia e Gentrificação: A Política de Aluguel em Foco. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 116-136, jan./jun. 2016. Disponível em:

[https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/503#:~:text=O%20presente%20estudo%20aborda%20as,BNH\)%20at%C3%A9%20os%20dias%20atuais](https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/503#:~:text=O%20presente%20estudo%20aborda%20as,BNH)%20at%C3%A9%20os%20dias%20atuais). Acesso em 10 mar. 2021.

BACELAR, Jonildo. **História da cidade do Salvador, evolução física e iconografia**. CIDADE DO SALVADOR. Disponível em: [www.cidade-salvador.com](http://www.cidade-salvador.com). Acesso em 10 mar. 2021.

BAHIA. Caderno 1. **Diário da Justiça do Estado da Bahia**, Salvador, 20 fev., 2014. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/66549577/djba-caderno1-20-02-2014-pg-66>>. Acesso em 15 mar. 2021.

BAHIA. **Constituição Estadual (1989)**. Texto de 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 26, de 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70433>. Acesso em 10 mar. 2021.

**Banco Nacional de Habitação (BNH)**. FGV CPDOC. 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>. Acesso em 16 abr. 2021.

BEZERRA, Bárbara de Lira. **A representação do baiano no filme Ó pai, ó!**. 2011. 124 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Mestrado em Comunicação, Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2011. Disponível em: [https://portal.anhembi.br/wp-content/uploads/dissertacoes/comunicacao/2011/barbara\\_lira\\_bezerra.pdf](https://portal.anhembi.br/wp-content/uploads/dissertacoes/comunicacao/2011/barbara_lira_bezerra.pdf). Acesso em 04 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 6 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 jan. 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Das Cidades. **Resolução Recomendada nº. 87**, de 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a

Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Diário Oficial da União. Brasília: 25 de maio de 2010, seção 1, nº 98. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao\\_87\\_2009\\_concidades.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/resolucao_87_2009_concidades.pdf). Acesso em 10 abr. 2021.

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à Moradia Adequada**. Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Brasília, 2013, 76 p. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em 05 abr. 2021.

BORGES, Claudio. **Apartamentos 1 quarto, 57 m<sup>2</sup>, vista mar, Cloc Marina Residence, Salvador**. Imóveis de Luxo em Salvador. Disponível em: <https://www.imoveisdeluxoemsalvador.com/comprar/ba/salvador/dois-de-julho/apartamento/68450180>. Acesso em 05 mai 2021.

CARVALHO, SONIA NAHAS DE. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400014](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014). Acesso em 10 abr. 2021.

**Centro Antigo de Salvador**. CONDER. Área de atuação. Disponível em: [http://www.conder.ba.gov.br/area\\_atuacao?tid=435](http://www.conder.ba.gov.br/area_atuacao?tid=435). Acesso em 07 maio 2021.

CERQUEIRA, Kelly. **Projeto que revitalizaria Santo Antonio Além do Carmo termina engavetado**. Leia mais Bahia. 12 mar. 2013. Disponível em: <https://leiamaisba.com.br/2013/03/12/projeto-que-revitalizaria-santo-antonio-alem-do-carmo-termina-engavetado>. Acesso em: 03 maio 2021.

COSTA, Italo Fernando. Os instrumentos legais de urbanização presentes no ordenamento jurídico brasileiro: As leis n. 6.766/79 e 10.257/01 e sua capacidade para dirimir os problemas relacionados ao uso da propriedade privada. **Revista de Direito**, [S. l.], v. 7, n. 02, p. 137-188, fev. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/1629>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CRAWFORD, Colin. A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual. **Texto para discussão**, nº 2282. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2282.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2282.pdf). Acesso em 05 maio 2021.

DE ALMEIDA, Giovana Goretti Feijó; ENGEL, Vonja. A cidade-mercadoria e o marketing urbano na (re) construção da imagem dos espaços públicos: o caso da marca da cidade do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 89-105, mar. 2017. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5202>. Acesso em 07 maio 2021.

DE PAOLI, Paula Silveira. **Um diálogo entre antigo e novo: o bairro do Comércio na modernização do Porto de Salvador (1912)**. Disponível em:

[http://anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-PCI-005\\_DEPAOLI.pdf](http://anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-PCI-005_DEPAOLI.pdf). Acesso em 10 mar. 2021.

DINIZ, Debora. **Carta de uma orientadora**: o primeiro projeto de pesquisa. 2. ed., Brasília: Letras Livres, 2013.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução: Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil, volume 5**: direitos reais. 13. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

FARIAS, Hanna; VIEIRA, Olga. **Santo Antônio Além do Carmo**: do Residencial ao Turístico. Redação Avera. 08 dez. 2020. Disponível em: <https://noticiasavera.com.br/santo-antonio-alem-do-carmo-do-residencial-ao-turistico/>. Acesso em 07 maio 2021.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan/jun. 2013. Disponível em: [https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto\\_da\\_cidade\\_edesio\\_fernandes.pdf](https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf). Acesso em 05 abr. 2021.

FERNANDES, Rosali Braga. Processos recentes de urbanização/ segregação em Salvador: o Miolo, região popular e estratégica da cidade. **Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, Vol. IX, nº 523, jul. 2004. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-523.htm>. Acesso em 05 maio 2021.

FIGUEIREDO, Glória Cecília; AMORIM, Nayara Cristina Rosa; MOREIRA, Taiane. Cidade de Salvador: o desencontro entre a política e o urbano. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 19-58. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30600>. Acesso em 10 abr. 2021.

FJP- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, 169 p. Disponível em: [http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf). Acesso em 27 abr. 2021.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos diretores no Brasil**: um estudo de caso. 128 fls. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/handle/handle/5352>. Acesso em 10 abr. 2021.

GABLER, Louise. **Lei Eusébio de Queirós**. Memória da Administração Pública Brasileira - MAPA. 11 nov. 2016. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/288-lei-euzebio-de-queiroz#:~:text=A%20lei%20n.,extin%C3%A7%C3%A3o%20da%20escravid%C3%A3o%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em 15 mar. 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692>. Acesso em 05 mar. 2021.

IVO, Any Brito Leal. Jardins do Éden: Salvador, uma cidade global-dual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 131-146, jan/abr. 2012. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19339>. Acesso em 19 fev. 2021.

JANSEN, Cláudio; CHAGAS, Jéssica; MELO, Simone. **O Caso da Vila Operária Coração de Maria**. Largo Dois de Julho. Vila Operária. 2011. Disponível em: <https://doisdejulho.wordpress.com/vila-sagrado-coracao-de-maria/>. Acesso em: 07 maio 2021.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de estilo acadêmico: trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses**. 6. ed., rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2019.

MARQUES, Daniel Maciel. O “Novo PDDU de Salvador” e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades**. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 59-108. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30600>. Acesso em 10 abr. 2021.

MELLO, Pedro Paulo Thiago de. **Botafogo e Aligre: gentrificação em Rio e Paris**. Disponível em: <https://www.academia.edu>. Acesso em 07 mar. 2021.

**Monumenta**. Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia -IPAC. Disponível em: <http://www.ipac.ba.gov.br/preservacao/monumenta>. Acesso em 30 abr. 2021.

MORAES FILHO, Odilon Carpes. **A função social da posse e da propriedade nos direitos reais**. 2006. Disponível em: [http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao\\_noticia/odilonm2.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/odilonm2.pdf). Acesso em 05 maio 2021.

MOURAD, Laila; FIGUEIREDO, Glória Cecília; BALTRUSIS, Nelson. Gentrificação no Bairro 2 de Julho, em Salvador: modos, formas e conteúdos. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 437-460, nov. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/rsfMqTmNrd6WN7PhDttL5Cj/abstract/?lang=pt>. Acesso em 05 maio 2021.

MOURAD, Laila Nazem. **O processo de gentrificação do centro antigo de Salvador 2000 a 2010**. 2011. 228 f. Tese (doutorado) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30971>. Acesso em 15 mar. 2021.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuce. Intervenções urbanas em Salvador: Turismo e “gentrificação” no processo de renovação urbana do Pelourinho. *In*: X Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano, 10, 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, Anpur, 2003, p. 1-11. Disponível em: [http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/nobre\\_intervencoes\\_urbanas\\_salvador.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/nobre_intervencoes_urbanas_salvador.pdf). Acesso em 30 abr. 2021.

PINHEIRO, Eloísa Petti. **Europa, França e Bahia**: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador). 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/5377>. Acesso em 4 mar. 2021.

PINHO, Hortênsia Gomes. PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**: construindo novas possibilidades. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 155- 198. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30600>. Acesso em 10 abr. 2021.

PINHO, Hortênsia Gomes. O PDM de Salvador e a apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - ANPUR, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2017, p. 1-15. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%2010/ST%2010.3/ST%2010.3-03.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.3/ST%2010.3-03.pdf). Acesso em 07 abr. 2021.

QUEIROZ, Marcelo. **Direito à cidade em disputa**: o caso da comunidade Metrô-Mangueira. 2017. 177 p. Tese (Mestrado em Direito Constitucional) - Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://pdi.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DIREITO-%C0-CIDADE-EM-DISPUTA-O-CASO-DA-COMUNIDADE-METR%D4-MANGUEIRA.pdf>. Acesso em 07 abr. 2021.

**Quem Somos.** Fórum Nacional de Reforma Urbana. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

REQUIÃO, Maurício. Gentrificação como abuso de direito. **Civilistica.com: Revista Eletrônica de Direito Civil**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 1-14, out. 2018. Disponível em: <http://civilistica.com/gentrificacao-como-abuso-de-direito/>. Acesso em 25 set 2020.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Afinal, o que é a gentrificação? Uma análise conceitual e de suas possibilidades de verificação no cenário urbano brasileiro**. 2016. 53f. Monografia (Especialização em Política e Planejamento Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/5414>. Acesso em 15 mar. 2021.

SABOYA, Renato. **Macrozoneamento**. Urbanidades. Artigos. 24 fev. 2009. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2009/02/24/macrozoneamento/#:~:text=O%20macrozonea>

mento%20%C3%A9%20o%20primeiro,(BRASIL%2C%202002%2C%20p. Acesso em: 05 maio 2021.

SALVADOR. Lei nº 9.069/2016. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências.** *Diário Oficial*. Salvador, 2016. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf> . Acesso em 10 mar. 2021.

SALVADOR. **Lei Orgânica de Salvador**. Salvador: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-salvador-ba>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SALVADOR. **Plano Salvador 500**. Prefeitura Municipal de Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SANT'ANNA, Márcia. A recuperação do centro histórico de Salvador: origens, sentidos e resultados. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, [S. l.], v. 6, n. 1, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/view/3231>. Acesso em 30 abr. 2021.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson (org.). **A Política Nacional de Moradia: breve panorama do ciclo recente e os desafios da nova conjuntura.** In: Dossiê do desmonte da política urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/2020/02/08/forum-nacional-de-reforma-urbana-lanca-dossie-do-desmonte-da-politica-urbana-federal-e-seus-impactos-sobre-as-cidades/>. Acesso em 07 abr. 2021.

SANTOS, Mário Augusto da Silva. Crescimento urbano e habitação em Salvador (1890-1940). **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, [S. l.], v. 3, n. 1, 1990. Disponível em: <https://rigs.ufba.br/index.php/rua/article/view/3103>. Acesso em 30 abr. 2021.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Salvador: Edufba, 2008.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, Adriana Maria Lage. **Aspectos sócio espaciais da cidade de Salvador na primeira república: o governo de J. J. Seabra**. 2013. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências. Salvador, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/20157>. Acesso em 10 mar. 2021.

SILVA, Eliane Alves da; COMARU, Francisco de Assis; SILVA, Sidney Jard da. Direito à moradia e judicialização: atuação da Defensoria Pública Paulista. **Estudos**

**de Sociologia**, Araraquara, v. 23, n. 45, p. 81-98, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/11684/8007>. Acesso em 14 abr. 2021.

SILVA, Heibe Santana da. **Segregação socioespacial em Salvador - Bahia: análise pela cartografia das redes de infraestrutura urbana**. 2015. 214 f. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/20880>. Acesso em 30 abr. 2021.

**Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento Regional. Habitação. 03 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em 16 abr. 2021.

SOUZA, Ângela Gordilho. Ocupação Urbana e Habitação. *In*: BAHIA; UNESCO. **Centro Antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo**. Salvador: Secretaria de Cultura/Fundação Pedro Calmon, 2010, p. 72- 101. Disponível em: [https://issuu.com/secultba/docs/plano\\_reabilitacao\\_centro\\_antigo](https://issuu.com/secultba/docs/plano_reabilitacao_centro_antigo). Acesso em 01 maio 2021.

TELLES, Daniel. **Ô de casa!**. A Tarde. Entretenimento. 04 nov. 2013. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1546187-o-de-casa>. Acesso em 07 maio 2021.

**Trapiche Adelaide 04 suítes, Comércio**. MGF IMÓVEIS. C2021. Disponível em: <https://ba.mgfimoveis.com.br/venda-ba-salvador-trapiche-adelaide-04-suites-comercio-apartamentos-4-39974309>. Acesso em 05 maio 2021.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.87, p.139-165, 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452012000300007&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452012000300007&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 14 abr. 2021.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 75-103. Disponível em: <https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/A%20cidade%20do%20pensamento%20%C3%BAnico%20-%20Ot%C3%ADlia%20Arantes,%20Carlos%20Vainer,%20Erm%C3%ADnia%20Maricato.pdf>. Acesso em 20 abr. 2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. **Direito e Democracia: Revista do Centro de Ciências Jurídicas**, Canoas, v. 5, n. 1, 1º sem. 2004, p. 7-28. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2470>. Acesso em 30 abr. 2021.

ZORZO, Francisco Antônio. Retornando à história da rede viária baiana: o estudo dos efeitos do desenvolvimento ferroviário na expansão da rede rodoviária da Bahia



(1850-1950). **Sitentibus: Revista da Universidade Estadual de Feira de Santana**, Feira de Santana, n. 22, p. 99-115, jan./jun. 2000. Disponível em: <http://www2.uefs.br:8081/sitentibus/edicoes/22.htm>. Acesso em 01 maio 2021.